



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA TOCANTINENSE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTU SENSU*  
MESTRADO PROFISSIONAL EM PRESTAÇÃO JURISDICIONAL DE DIREITOS  
HUMANOS

**JULIANA ALENCAR WOLNEY CAVALCANTE AIRES**

**A DUALIDADE DA JURISDIÇÃO NA COMPETÊNCIA  
CONSTITUCIONAL PREVIDENCIÁRIA: Uma Proposta de Interação entre  
as Justiças Federal e Estadual**

Palmas/TO  
2020

**JULIANA ALENCAR WOLNEY CAVALCANTE AIRES**

**THE DUALITY OF JURISDICTION IN SOCIAL CONSTITUTIONAL  
COMPETENCE: A Proposal for Interaction between the Federal and State  
Courts**

Dissertação apresentada à Banca Pública de Defesa do Programa de Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, da Universidade Federal do Tocantins em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Linha de pesquisa "Acesso à justiça e Direitos Humanos", área de concentração em Acesso à Justiça e Tutela de Direitos, com a modalidade de Dissertação Propositiva.

Orientador: Prof. Dr. Vinícius Pinheiro Marques

Palmas/TO  
2020

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

A298d Aires, Juliana Alencar Wolney Cavalcante.

A dualidade da jurisdição na competência constitucional previdenciária: : uma proposta de interação entre as justiças federal e estadual . / Juliana Alencar Wolney Cavalcante Aires. – Palmas, TO, 2020.

138 f.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, 2020.

Orientador: Vinicius Pinheiro Marques

1. Cooperação . 2. Competência Constitucional Delegada. 3. Dever Moral. 4. Gestão. I. Título

**CDD 342**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU***  
**EM PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E DIREITOS HUMANOS**

**JULIANA ALENCAR WOLNEY CAVALCANTE AIRES**

**“A DUALIDADE DA JURISDIÇÃO NA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL  
PREVIDENCIÁRIA: Uma Proposta de Interação entre as Justiças Federal e  
Estadual”**

Dissertação e Programa de Formação Específica de Professores apresentadas ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, promovido pela Universidade Federal do Tocantins em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre.

Data da aprovação: 28 de fevereiro de 2020.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Vinicius Pinheiro Marques  
Orientador e Presidente da Banca  
Universidade Federal do Tocantins

Prof. Dr. Tarsis Barreto Oliveira  
Membro Avaliador Interno  
Universidade Federal do Tocantins

P/ Prof. Dr. Vitor Salino de Moura Eça  
Membro Avaliador Externo  
Universidade Federal do Tocantins

Palmas – TO  
2020

Dedico este trabalho aos meus filhos Guilherme, Gabriel, Rafael e Beatriz, pela compreensão nas ausências e por, simplesmente, existirem em minha vida. Ao meu amado esposo Romualdo Campos pelo apoio incondicional em todos os momentos, principalmente nos de incerteza, muito comuns para quem ousa trilhar novos caminhos. Aos meus pais Antônio e Fátima, e meus avós (*in memoriam*) Liberato e Mariazinha, que me apresentaram e ensinaram o caminho da honestidade, honra e da persistência.

*Por vezes sentimos que aquilo que fazemos  
não é senão uma gota de água no mar. Mas o  
mar seria menor se lhe faltasse uma gota  
(Madre Teresa de Calcutá)*

## AGRADECIMENTOS

A Deus agradeço pela vida.

A Jesus, Mestre Divino, por me permitir realizar tantos trabalhos nesta existência, pelo amor infinito que jorra em mim, que não me fez desistir e que me alimentou de fé, coragem e persistência.

Prof. Dr. Vinicius Pinheiro Marques, pela orientação, competência, profissionalismo e dedicação tão importantes. Obrigado por acreditar em mim e pelo incentivo.

Aos membros da banca examinadora, Prof. Dr. Tarsis Barreto Oliveira e Prof. Dr. Vitor Salino de Moura Eça, que tão gentilmente aceitaram participar e colaborar com esta dissertação.

À minha família, deixo um agradecimento especial, por todas as lições de amor, companheirismo, amizade, caridade, dedicação, abnegação e compreensão que me dão a cada dia. Tenho certeza que não chegaria neste ponto sem o apoio de vocês.

AIRES, Juliana Alencar Wolney Cavalcante. A Dualidade da Jurisdição na Competência Constitucional Previdenciária: Uma Proposta de Interação entre as Justiças Federal e Estadual. 2020 138 p. Relatório Final de Pesquisa (Programa de Mestrado Profissional Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Universidade Federal do Tocantins e Escola Superior da Magistratura, Palmas, 2020.

## RESUMO

O objetivo da presente pesquisa é analisar os efeitos da cooperação judiciária entre a Justiça Federal e Estadual no processamento da competência constitucional delegada, com destaque ao Estado do Tocantins, a partir de uma proposta de gestão do judiciário, que ultrapassa o modelo convencional de gerenciamento, atingindo como marco final, um diálogo interativo e social, onde essa comunicação conjure para um modelo de interação judicial e uma nova perspectiva do exercício da jurisdição. Com isso, nesta dissertação, de caráter propositivo e interventivo, a cooperação judicial será apresentada num cenário contemporâneo, gerencial, dialogado e democrático, como também, numa proposta de ser um meio garantidor do acesso à justiça a partir das relações que são estabelecidas entre as estruturas da Justiça no Tocantins, consoante a uma participação solidária, que ultrapassa o compartilhamento de estruturas de unidades judiciárias e apoio em atos forenses. Neste mesmo contexto, a pesquisa se propõe a analisar, as principais causas da judicialização dos benefícios previdenciários no Tocantins e seus efeitos na atividade jurisdicional. Nessa mesma esteira, a pesquisa trará o direito previdenciário como um direito fundamental e humano, percorrendo o caminho de uma pesquisa qualitativa, bibliográfica, explicativa e de método dedutivo e positivista. Na interdisciplinaridade, o exercício interpretativo filosófico da teoria comunicativa habermasiana e do imperativo categórico de Immanuel Kant é acentuado pela análise do dever moral prático de cooperação judicial nos diversos Órgãos do Poder Judiciário, considerando o desdobramento contemporâneo de um direito cada vez mais interativo, que nasce sob uma ótica de solidariedade e colaboração entre divisões da estrutura da Justiça.

**Palavras-chaves:** Cooperação Judiciária. Competência Constitucional Delegada. Dever Moral. Judicialização Previdenciária. Gestão do Judiciário.

AIRES, Juliana Alencar Wolney Cavalcante. The Duality of Jurisdiction in Social Constitutional Competence: A Proposal for Interaction between the Federal and State Courts. 2020 138 p. Final Research Report (Interdisciplinary Professional Master's Program in Jurisdictional Provision and Human Rights) - Federal University of Tocantins and Escola Superior da Magistratura, Palmas, 2020.

### ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the effects of judicial cooperation between the Federal and State Justice in the processing of delegated constitutional jurisdiction, with emphasis on the State of Tocantins, from a judicial management proposal, which goes beyond the conventional management model. reaching as a final milestone, an interactive and social dialogue, where this communication conjures for a model of judicial interaction and a new perspective of the exercise of the jurisdiction. Thus, in this dissertation, propositional and interventional, judicial cooperation will be presented in a contemporary, managerial, dialogued and democratic scenario, as well as a proposal to be a means of guaranteeing access to justice based on the relationships that are established between the women. Justice structure in Tocantins, according to a solidary participation, which goes beyond the sharing of structures of judicial units and support in forensic acts. In this same context, the research proposes to analyze the main causes of judicialization of social security benefits in Tocantins and their effects on judicial activity. Along the same lines, the research will bring social security law as a fundamental and human right, following the path of a qualitative, bibliographical, explanatory and deductive and positivist method. In interdisciplinarity, the philosophical interpretative exercise of the Hamasmass communicative theory and Immanuel Kant's categorical imperative is accentuated by the analysis of the practical moral duty of judicial cooperation in the various organs of the judiciary, considering the contemporary unfolding of an increasingly interactive right, which is born. from a perspective of solidarity and collaboration between divisions of the Justice structure.

**Key-words:** Judicial Cooperation. Delegated Constitutional Competence. Moral duty. Previdentiary Judicialization. Management of the Judiciary.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Quantidade de unidades judiciárias de 1º grau, em 2018. ....	48
<b>Figura 2</b> - Localização das comarcas estaduais e das subseções judiciárias federais no Tocantins .....	49
<b>Figura 3</b> - Localização das unidades judiciárias da Justiça Estadual, Federal, Trabalhista e Militar, em 2018. ....	50
<b>Figura 4</b> - Casos novos por 100.000 habitantes, Justiça estadual, em 2018. ....	51
<b>Figura 5</b> - Casos novos na Justiça federal do Tocantins, em 2017. ....	51
<b>Figura 6</b> - Imperativo Categórico de Kant .....	62
<b>Figura 7</b> - Benefícios altamente judicializados. ....	78
<b>Figura 8</b> - Evolução dos grupos etários 2010-2060 .....	92
<b>Figura 9</b> - Taxa de Crescimento 2010-2060.....	92
<b>Figura 10</b> - Média de tramitação por vara em 2011, e impacto caso os processos tramitassem na justiça federal. ....	93
<b>Figura 11</b> - Tempo médio do processo baixado na justiça estadual. ....	99
<b>Figura 12</b> - Tempo médio do processo baixado na justiça federal .....	99

### GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Divisão da quantidade de unidades judiciárias de 1º grau, em 2018. ....	49
<b>Gráfico 2</b> - Despesa em 2018, da justiça estadual e federal. ....	53
<b>Gráfico 3</b> - % de comprometimento em despesas da justiça estadual e federal. ....	53
<b>Gráfico 4</b> - % População residente em comarcas da justiça estadual, comparativamente. ....	54
<b>Gráfico 5</b> - Força de trabalho (servidores) comparativa justiça federal/estadual e judiciário nacional. ....	55
<b>Gráfico 6</b> - Demandas (problema) considerando como o mais sério vivido pelo cidadão.....	80

<b>Gráfico 7</b> - Demandas (problemas) tidos como prioritários pelo cidadão e que foi levado a justiça para solução. ....	80
<b>Gráfico 8</b> - Processos em tramitação na justiça federal e estadual do Tocantins em 2014/2018 .....	95
<b>Gráfico 9</b> - Processos julgados na Justiça federal e Estadual do Tocantins em 2014/2018 ....	96
<b>Gráfico 10</b> - Processos distribuídos na justiça federal e estadual do Tocantins em 2014/2018 .....	97
<b>Gráfico 11</b> - Processos remetidos com recursos ao TRF1 pela justiça federal e estadual do Tocantins em 2014/2018 .....	97

**LISTA DE TABELAS**

<b>Tabela 1</b> - Dimensões, Categorias e Variáveis de Desempenho .....	47
---	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>CE</b>	Conselho e Parlamento Europeu
<b>CEJUSC</b>	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
<b>CF/1937</b>	Constituição Federal/1937
<b>CF/1988</b>	Constituição Federal/1988
<b>CJF</b>	Conselho da justiça federal
<b>CNJ</b>	Conselho Nacional de Justiça
<b>CPC</b>	Código de Processo Civil
<b>CPI</b>	Comissão Parlamentar de Inquérito
<b>CRFB</b>	Constituição da república Federativa do Brasil
<b>DJ</b>	Diário da Justiça
<b>EAD</b>	Ensino a Distância
<b>E-PROC</b>	Sistema de Processo Judicial Eletrônico
<b>FGV</b>	Fundação Getúlio Vargas
<b>GV</b>	Getúlio Vargas
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ICJBrasil</b>	Índice de Confiança na Justiça Brasileira
<b>ICVJF</b>	Indicativo de Carências de Varas da Justiça Federal
<b>INSS</b>	Instituto Nacional do Seguro Social
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>JFTO</b>	Justiça Federal no Tocantins
<b>MERCOSUL</b>	Mercado Comum do Sul
<b>PEC</b>	Proposta de Emenda à Constituição
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>Pje</b>	Processo Judicial eletrônico
<b>PRES/CENAG</b>	Presidência/Centro de Estudos e Apoio à Gestão Organizacional
<b>PUC/MG</b>	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
<b>RE</b>	Recurso Extraordinário
<b>RGPS</b>	Regime Geral de Previdência Social
<b>RH</b>	Recursos Humanos
<b>RPPS</b>	Regime Próprio de Previdência Social
<b>SEI</b>	Sistema Eletrônico de Informações
<b>SIPS</b>	Sistema de Indicadores de Percepção Social
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>STJ</b>	Superior Tribunal de Justiça
<b>TFR</b>	Tribunal Federal de Recursos
<b>TJ</b>	Tribunal de Justiça
<b>TJPB</b>	Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba
<b>TJRJ</b>	Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
<b>TJTO</b>	Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
<b>TRF</b>	Tribunal Regional Federal

**TRF4**  
**UFT**  
**UNASUL**

Tribunal Regional Federal da 4ª Região  
Universidade Federal do Tocantins  
União de Nações Sul-Americanas

**LISTA DE SÍMBOLOS**

<i><b>Km<sup>2</sup></b></i>	Quilômetro Quadrado
<i><b>Km</b></i>	Quilômetro
<i><b>R\$</b></i>	Real Cifrão (símbolo do Real)
<i><b>%</b></i>	Percentual
<i><b>§</b></i>	Parágrafo

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>18</b>
<b>1. FUNDAMENTO AXIOLÓGICO DA COOPERAÇÃO JUDICIAL E DA COMPETÊNCIA: REFLEXÃO, HISTORICIDADE E NORMATIVIDADE .....</b>	<b>21</b>
1.1 Competências e o limite do exercício da jurisdição.....	22
1.2 O panorama histórico: A cooperação judicial e a competência constitucional delegada..	26
1.2.1 Da cooperação judicial .....	26
1.2.2 Da competência constitucional delegada.....	29
1.3 Cooperação ou Colaboração? .....	35
1.4 Cooperação Judicial: Fenômeno interativo e um meio garantidor do acesso à justiça .....	37
1.5 O Poder Judiciário e cooperação judicial: uma proposta de gestão do judiciário .....	42
1.6 Da estruturação da justiça estadual e federal no Tocantins e dos elementos estatísticos...	48
<b>2. DEVER MORAL DE COOPERAR E O PROCESSO DE COMUNICAÇÃO .....</b>	<b>57</b>
2.1 O dever de cooperação .....	58
2.2 Solidariedade: um valor presente na Cooperação .....	64
2.3 O imperativo categórico e a ação comunicativa: um processo de cooperação judicial .....	67
<b>3. JURISDIÇÃO PREVIDENCIÁRIA: ANÁLISE DOS REFLEXOS NA JUSTIÇA COMUM ESTADUAL E FEDERAL.....</b>	<b>75</b>
3.1 Previdência e os Direitos Fundamentais .....	75
3.2 Judicialização dos Conflitos Previdenciários .....	78
3.3 A Competência Constitucional Delegada, Acesso a Justiça e as Causas Previdenciárias .	85
3.4 Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência) e a Lei Federal 1.3876/2019: Efeitos e consequências na interação entre justiça federal e estadual .....	88
3.5 Quadro sinóptico da competência constitucional delegada no Tocantins .....	93
<b>4. PROPOSTA DE INTERVENÇÃO .....</b>	<b>101</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>103</b>
<b>APÊNDICE</b> – Minuta de Resolução que cria Fórum Interinstitucional Previdenciário dos Tribunais de Justiça que compõem os Estados da 1ª Região da Justiça Federal. ....	105
<b>ANEXOS A</b> – Distância entre os municípios no Estado do Tocantins. ....	109
<b>ANEXO B</b> – Relação dos Tribunais que constituíram o Núcleo de Cooperação Judiciária e a figura do Juiz de Cooperação .....	113
<b>ANEXO C</b> – Emenda Constitucional 103/2019 – Reforma da Previdência. ....	115

<b>ANEXO D</b> – Noticiário 12/06/2019 - Competência Delegada é discutida no CNJ.....	119
<b>ANEXO E</b> – Lei 13.876/2019 – Fixa quilometragem para definição da Competência Delegada Constitucional. ....	120
<b>ANEXO F</b> - Portaria nº. 127 CNJ - Desjudicialização da previdência .....	122
<b>ANEXO G</b> – Provimento nº. 20 CNJ - Voluntariado Magistrado .....	124
<b>ANEXO H</b> – Recomendação Conjunta nº 5 CNJ – Conciliação na Competência Delegada na Justiça Federal .....	126
<b>ANEXO I</b> – Recomendação nº. 38 CNJ – Instituição do mecanismo de cooperação.....	127
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	129

## INTRODUÇÃO

O §3º do art. 109, da Constituição Federal estabelece ao Poder Judiciário que na comarca do domicílio do segurado, que não for sede de vara de juízo federal, a lei poderá autorizar que as causas previdenciárias sejam julgadas pela justiça estadual.

Nessa esteira, o art.15 da Lei Federal 5.010/1966, recentemente, modificada pela Lei Federal 13.876, de 20 de setembro de 2019, alterou o inciso III da lei supra, a fim de incluir o critério distanciamento de mais de 70 km (setenta quilômetros) do município sede de vara federal à comarca de domicílio do segurado, além, naturalmente, da soma do critério principal que é a inexistência na comarca de domicílio do segurado de vara federal.

Assim, além da competência constitucional delegada em matéria previdenciária, na mesma lei ordinária, nos incisos II e IV do art. 15, há o estabelecimento de competência da justiça estadual nas vistorias e justificações destinadas a fazerem provas perante a administração federal, quando o requerente for domiciliado na comarca e as ações de qualquer natureza, inclusive os processos acessórios e incidentes, propostas por sociedades de economia mista com participação majoritária federal contra pessoas domiciliadas na comarca, ou que versem sobre bens nela situados.

Importante registrar, que desde novembro de 2014, as ações fiscais da União e de suas autarquias, ajuizados contra devedores domiciliados nas respectivas comarcas passaram, a partir de então, a serem de competência exclusiva da justiça federal.

Portanto, a partir deste comando constitucional, conferidor de direitos humanos, pela garantia de acesso a justiça a nele empregada é que esta pesquisa nasce, notadamente, em torno do tema da cooperação judicial mediada pela interação entre os órgãos do sistema judiciário brasileiro.

Assim, a inquietação surge em identificar, por meio de um processo cooperativo, numa visão de gestão do judiciário, como a justiça estadual e federal se comportam quando diante da competência constitucional delegada e quais os efeitos dessa interação institucional na sociedade, nas relações de comunicação, na moral e na ética e, sobretudo, no acesso a justiça.

Em aprofundamento da pesquisa, o Conselho Nacional de Justiça, emitiu relatório, denominado “Competência delegada impacto nos processos da justiça estadual”, em 2013, apontando que o judiciário tocantinense atingiu o percentual de 44% processos desta natureza

em tramitação, ou seja, quase 50% dos processos da justiça federal no Tocantins estavam na justiça estadual, à época.

Convém destacar, que muitos outros estados da federação suportam a lida diária e incessante dos processos originários da justiça estadual somados aos da competência federal, o caso mais emblemático é do estado de São Paulo que concentra 58% dos processos de competência constitucional delegada em tramitação do Brasil. (CNJ, 2013, *on line*).

Na evidência da pesquisa, a Resolução nº 102 de 14 de abril de 2014, do Conselho da Justiça Federal, definiu as prioridades de instalação das 230 (duzentos e trinta) novas varas federais criadas pela Lei 12.011/2009 e para isso, utilizou o indicador que define a necessidade de instalações de varas federais a partir do número de processos em tramitação e julgados por varas federais, do PIB (produto interno bruto) e da população da localidade, denominado indicativo de carência de varas da justiça federal (ICVJF), neste sentido e mediante interpretação do indicador, o estado do Tocantins está na 14ª posição entre os 26 estados e o Distrito Federal, com a maior necessidade de instalação de varas federais.<sup>1</sup>

Ainda, o Conselho Nacional de Justiça na pesquisa judiciária, denominada “Os 100 maiores litigantes” trouxe o Instituto de Previdência Social – INSS como o maior litigante da Justiça. O que se vê com este dado é que as ações da competência constitucional delegada aumentam sobremaneira a atividade jurisdicional ordinária na justiça estadual no Tocantins, que já se encontra congestionada, sendo que o dado mais recente, de 2018, também do Conselho Nacional de Justiça, aponta que apenas 32% dos processos são resolvidos no judiciário tocantinense, ou seja, de cada 100 processos na justiça estadual do Tocantins, 68 não são resolvidos no ano-base, sendo que o tempo médio de solução de uma demanda na 1ª instância na justiça comum do judiciário nacional é de 3 (três) anos e 3 (três) meses.

Diante disso, a pesquisa, propôs-se a realizar levantamento de dados, relativo aos últimos cinco anos (2014-2018), dos impactos e reflexos (positivos e negativos) que a competência constitucional delegada trouxe ao judiciário tocantinense e identificar os efeitos no processamento dos feitos ordinários da justiça estadual e respectivamente, no seu desempenho, trazendo informações quantitativas e estruturais, com vistas a levantar os principais desafios, notadamente à concretização dos direitos fundamentais e formas de aperfeiçoamento deste fenômeno processual através da cooperação judicial, numa perspectiva de gestão do judiciário.

---

<sup>1</sup> Fonte: <https://daleth.cjf.jus.br/atlas/Internet/ICVJFdaInternet.htm>

Espera-se que outras soluções possam contribuir para a eficiência e eficácia deste fenômeno, afinal, da análise dos efeitos (que o tempo demonstrará) da recente Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência), concebe-se que não surtirão resultados em boa parte dos Estados, especialmente nos que possuem maior extensão territorial e baixa densidade demográfica, como é o caso do Tocantins, pela timidez do Congresso Nacional na intenção de reformular efetivamente a competência constitucional delegada em matéria previdenciária à justiça estadual.

No campo da interdisciplinaridade, a busca científica passará pela filosofia, trazendo o dever moral kantiano no viés da cooperação judicial, também será analisada a teoria comunicativa habermasiana a fim de verificar a contribuição que as teorias poderão oferecer à prestação jurisdicional, e para isso, buscar confirmar, na filosofia, as premissas deste trabalho, ou seja, se as teorias são aplicáveis à promoção da cooperação judicial, que aqui está estampada na integração judicial e na necessidade de diálogo institucional que busque a efetividade da justiça e do equilíbrio de demandas entre a justiça federal e estadual.

Neste sentido, a cooperação judicial, baseada em mecanismo colaborativo horizontal e de gestão do judiciário, deve ser mais debatida, pouco se fala na doutrina ou jurisprudência sobre essa temática pelo âmbito interno, cenário que evoluiu um pouco mais a partir de 2011, com a edição da Recomendação nº. 38 do Conselho Nacional de Justiça e do novo Código de Processo Civil de 2015.

Por isso, uma visão cooperativa da prestação jurisdicional, notadamente no que tange a competência judicial, permitirá uma análise, em terreno fértil, das possibilidades e potencialidades que o instituto da cooperação possui vez que se projeta em um amplo campo de aplicação, que nesta pesquisa cingir-se-á na gestão do judiciário frente à competência constitucional delegada em matéria previdenciária.

Contudo, a atuação da justiça estadual em causas previdenciárias será apresentada a partir da problemática que afeta esse fenômeno, sua interação com a justiça federal e as causas e efeitos da judicialização de benefícios previdenciários.

Assim, a construção dessa pesquisa dirigirá um olhar especial ao tema da integração entre tribunais, na perspectiva de identificar fatores mitigadores e os desafios existentes na promoção do instituto da cooperação judicial e buscar meios capazes de minimizar os impactos da operabilidade da competência constitucional delegada na justiça estadual.

Por certo, que o fortalecimento da rede de cooperação entre os sistemas da justiça no Estado do Tocantins, refletirá em maior acesso a justiça e numa prestação jurisdicional mais eficiente, baseada em mecanismo de comunicação voltada para o entendimento, a partir do

exercício pela cooperação judicial e interação da justiça brasileira, que trará de forma graduada, os desafios e possíveis soluções da interação judicial no exercício da competência constitucional delegada.

No primeiro capítulo, o método empregado é o dedutivo, com a descrição da cooperação judicial na concepção histórica, conceitos, a relação direta que este instituto com o Poder Judiciário, acesso à justiça e a gestão do judiciário.

Na segunda parte da pesquisa, a filosofia norteará o caminho e assumirá um papel orientador, parafraseando Kant, o conhecimento inicia com a experiência, mas não resulta só da experiência. Assim, o método da pesquisa neste capítulo, será o dialético, vez que a análise dos fatos será realizada dentro de um contexto social, abordando as visões distintas da cooperação judicial através dos conceitos e definições dos filósofos e Kant e Habermas.

Na terceira parte da pesquisa, a busca científica será trilhada pela inserção do fenômeno da cooperação judicial na realidade da competência constitucional delegada previdenciária. Para isso, o método da pesquisa será o lógico-dedutivo e a forma de abordagem será quali-quantitativa. Neste capítulo, será descrito as causas da judicialização previdenciária, os efeitos dela no judiciário, quadros sinóticos e a relação com a competência constitucional delegada, tudo em um contexto de cooperação judicial entre os sistemas da justiça.

Com os resultados obtidos, propostas de intervenções serão apresentadas com objetivo de contribuir na construção de uma integração e interação maior entre os órgãos do judiciário, possibilitando o estabelecimento de um diálogo entre o dever jurídico e ético da cooperação judicial entre os tribunais, recaindo seus efeitos, sobretudo, na gestão do judiciário, e consequentemente, em benefícios ao jurisdicionado.

## **1. FUNDAMENTO AXIOLÓGICO DA COOPERAÇÃO JUDICIAL E DA COMPETÊNCIA: REFLEXÃO, HISTORICIDADE E NORMATIVIDADE**

Antes de adentrar, propriamente, no tema da pesquisa, faz-se necessário tecer importantes considerações, para melhor compreensão da base que sustenta este trabalho, como por exemplo, o conceito e a evolução histórica da cooperação judicial e das competências, notadamente, da competência constitucional delegada, mecanismo constitucional que conecta todos os demais temas que serão no percurso desenvolvido.

Assim, para este capítulo, a cooperação judicial e a competência serão apresentadas, numa visão valorativa, histórica e normativa, como também, o papel dos magistrados e servidores, a interação entre os tribunais, os valores da cooperação judicial sob a ótica da gestão no judiciário e a nova perspectiva de exercício da jurisdição, também, dados quantitativos e qualitativos da estruturação da justiça federal e estadual no âmbito nacional e do Tocantins serão apresentados, o que permitirá uma reflexão inovadora do instituto da cooperação judicial.

### **1.1 Competências e o limite do exercício da jurisdição**

Competência nada mais é do que o limite da jurisdição, e compreende-se desta definição, uma modalidade de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar funções previamente definidas em lei, ou seja, são as diversas formas de poder que é inerente aos órgãos ou agentes do poder público para proferir decisões.

Em suas lições, Walber de Moura Agra (2014, p. 350) ensina que:

A divisão de competência significa o núcleo da federação assumindo especial dimensionamento porque tem a função de evitar atritos entre os seus componentes. Com a extensão do nosso território, para que os serviços públicos possam ser realizados com um mínimo de eficiência, existe uma descentralização de prerrogativas, onde, em alguns casos, os três níveis de governo atuam de forma conjunta. A divisão de competência possibilita o funcionamento da federação de forma sincrônica.

O critério de competência adotado pelo Brasil é o híbrido, não sendo realizado apenas através da definição de qual ente estatal teria predominância em determinada matéria. Assim, estratificando, didaticamente, a competência será da União, quando as matérias forem de interesse predominantemente nacional; do Distrito Federal ou dos Estados, quando as matérias forem de interesse regional ou dos Municípios ou Distrito Federal, quando o interesse for apenas local.

A Constituição Federal de 1988 atribui à competência de uniformizar o entendimento da legislação infraconstitucional federal ao Superior Tribunal de Justiça, deixando ao Supremo Tribunal a função de guardião da Constituição, a fim de dar a última palavra sobre temas constitucionais.

Feito este sintético panorama, passamos ao sistema de classificações das competências dos entes federados, de acordo com as normas preestabelecidas na Constituição Federal, que de acordo à natureza, poderão ser classificadas, da seguinte forma:

- a) União Federal – estão descritas nos artigos 21 e 22, da Constituição Federal, restando enumeradas, tanto administrativa<sup>2</sup> quanto legislativa<sup>3</sup>.
- b) Estados/Distrito Federal – prevista no artigo 25, § 2º, da Constituição Federal, além da competência remanescente da justiça especializada e da federal, neste caso, estamos diante da chamada reserva de competência, havendo possibilidade de delegação.
- c) Município/Distrito Federal - descritas no artigo 30, da Constituição Federal, ou seja, possui competência apenas e tão somente para legislar sobre assuntos de interesse local. Como por exemplo, organizar e prestar, diretamente ou em regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial, nos termos do artigo 30, V, da CF/88.

Em sua obra doutrinaria Rodrigo Padilha (2014, p. 417), classifica as competências quanto à forma, na seguinte ordem:

- a) Competência enumerada ou expressa - são as competências especificadas pela Constituição Federal para cada ente federado. Algumas das competências enumeradas da União estão descritas nos artigos 21, 22, 24 e 153, da Constituição Federal; os Estados por sua vez possuem diversas competências enumeradas, dentre elas, podemos citar as dos artigos 18, § 4º, 23, 24, 25, §§ 2º e 3º e 155, ambos da Constituição; os Municípios possuem competência enumerada nos artigos 30 e 156, da Constituição Federal e, por fim, o Distrito Federal em razão da sua natureza híbrida (Estado e Município), foi atribuída competência para tratar de assuntos de interesse regional e local, conforme dispõe artigo 32, § 1º, da Constituição Federal.
- b) Competência residual - também chamada de remanescente é conceituada pelo doutrinador Walber Agra (2014, p. 350) como “aquela que permite aos Estados-membros legislar sobre todos os assuntos que não tenham sido vedados ou que não tenham sido discriminados pela Constituição.”

Por sua vez, quanto à extensão, podemos especificar as seguintes competências, senão vejamos:

- a) Competência exclusiva - está prevista nos artigos 21, 25, 30, 144 e 149-A, da Constituição Federal, e é aquela cuja atribuição compete somente a um Ente Federado (União, Estado

---

<sup>2</sup> Competência Administrativa: é a pratica dos atos de gestão

<sup>3</sup> Competência legislativa: é a faculdade de elaborar leis sobre determinados assuntos

Município ou Distrito Federal) exercer, ou seja, não há possibilidade de atuação de outro ente federativo. Essa competência é caracterizada pela impossibilidade de delegação, ou o exercício de competência suplementar ou complementar, se por ventura vier a ocorrer, estaremos diante de uma inconstitucionalidade material.

b) Competência privativa - está estampada no artigo 22, da Constituição Federal, e é a competência legislativa atribuída a um Ente Federado, como a possibilidade de delegação em questões pontuais. Em determinadas matérias apenas à União poderá legislar, não havendo possibilidade de delegação de tais encargos, vez que geralmente são matérias que necessitam de certa unificação, como por exemplo, as leis que tratem sobre: Direito Civil, Direito Penal, Direito Comercial, Direito Processual, Direito Eleitoral, entre outras.

Noutro sentido, podemos citar o precedente jurisprudencial, em que o Supremo Tribunal Federal permitiu a delegação de competência de matéria afeta exclusivamente a União:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei complementar estadual que fixa piso salarial para certas categorias. Pertinência temática. Conhecimento integral da ação. DIREITO DO TRABALHO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO DELEGADA AOS ESTADOS E AO DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar Federal 103/2000. Alegada violação ao art. 5.º, caput (princípio da isonomia), art. 7.º, V, e art. 114, § 2.º, da Constituição. Inexistência” (ADI 4.364/SC, rel. Min. Dias Toffoli, DJ 16.05.11).” (grifei)

Neste sentido, Rodrigo Padilha (2014, p. 420-421) trás suas lições e reflexão:

Por vezes, é difícil encontrar racionalidade na interpretação literal. Como explicar que matérias como nacionalidade, defesa aeroespacial, direito aeronáutico e espacial, extradição e expulsão de estrangeiros podem ser delegadas aos Estados? Por isso, alguns autores, como Manoel Gonçalves Ferreira Filho, José Cretella Júnior, Celso Ribeiro Bastos, Fernanda Dias Menezes de Almeida e Paulo Gustavo Gonet Branco afirmam que os termos “privativa e exclusiva” expressam a mesma ideia e podem ser usados indistintamente. Apesar da doutrina citada, existem exemplos práticos de delegação, como a LC 103/2000, que autoriza os Estados e o Distrito Federal a instituírem o piso salarial a que se refere o inciso V do art. 7.º da Constituição Federal, exatamente por aplicação do disposto no art. 22, parágrafo único, da CRFB.

c) Competência cumulativa - prevista no artigo 23, da Constituição Federal, trata-se de uma competência material, de natureza administrativa, pela qual todos os Entes Federados detêm, sobre determinadas matérias às mesmas competências, devendo atuar em conjunto para, por exemplo: zelar pela guarda da Constituição, das leis, das instituições, conservar o patrimônio

público, cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.

d) Competência concorrente - discriminada no artigo 24, da Constituição Federal, de natureza legislativa atribuída a diversos entes federados, podendo estes legislar concorrentemente sobre: direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico, custas dos serviços forenses e etc.

Por sua vez esta competência desdobra-se em competência concorrente complementar – aquela em que cabe à União criar normas sobre assuntos determinados, podendo o Distrito Federal, os Estados e Municípios a padronização e implementação das regras específicas de acordo com suas peculiaridades - e na competência concorrente supletiva, neste caso, na ausência de lei federal sobre normas gerais em matéria de competência concorrente, poderá o Distrito Federal, os Estados, facultativamente, exercer competência legislativa plena para elaborar leis para suprir a omissão da União em não legislar sobre determinado assunto afeto à competência concorrente.

Quanto à origem, podemos classificar as competências como originária e delegada.

Competência originária é aquela atribuída a determinado ente federado ou órgão desde o início, e a delegada, é quando o órgão ou entidade recebe competência do órgão que a tem originariamente, como, por exemplo, quando matérias afetas a justiça federal são repassadas ao judiciário estadual.

Na delegada, as causas em que a União for autora serão aforadas na seção judiciária onde tiver domicílio a parte, conforme dispõe o artigo 109, § 3º, da Constituição Federal, contudo, onde não existe a seção judiciária na comarca de domicílio do segurado, e essa estiver a mais de 70 km (setenta quilômetros) do referido domicílio, a ação poderá ser intentada, por delegação, junto ao Poder Judiciário estadual, com maior número de comarcas e abrangência territorial nos Estados.

Assim, quando verificada a ausência da seção judiciária federal no domicílio do indivíduo, a demanda judicial poderá ser proposta, processada e julgada pela justiça estadual, em homenagem ao princípio do acesso à justiça. Contudo, os recursos judiciais serão direcionados ao Tribunal Regional Federal correspondente, à exceção dos recursos advindos das causas de acidente de trabalho que seguem para o Tribunal de Justiça local.

## **1.2 O panorama histórico: A cooperação judicial e a competência constitucional delegada**

Neste item, a historicidade é trazida para melhor compreensão do instituto, sua origem normativa e social.

### **1.2.1 Da cooperação judicial**

A cooperação é assim definida no art. 6º do CPC “todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva” (BRASIL, 2015). Assim, é um princípio de relevância para a sociedade, para o processo civil e suporte garantidor de outros princípios.

Os princípios do devido processo legal, da boa-fé processual e do contraditório, juntos, servem de base para o surgimento de outro princípio do processo: o princípio da cooperação. O princípio da cooperação define o modo como o processo civil deve estruturar-se no direito brasileiro. Esse modelo caracteriza-se pelo redimensionamento do princípio do contraditório, com a inclusão do órgão jurisdicional no rol dos sujeitos do diálogo processual, e não mais como um mero espectador do duelo das partes. O contraditório volta a ser valorizado como instrumento indispensável ao aprimoramento da decisão judicial, e não apenas como uma regra formal que deveria ser observada para que a decisão fosse válida. (DIDIER, 2011, pag. 211).

A cooperação judicial no novo CPC é um instrumento que conjuga uma relação colaborativa entre os atores do processo, deve ser exercida pelo juiz, mas também pelas partes, auxiliares da justiça e demais operadores do direito, com fito na efetiva promoção da prestação jurisdicional.

Assim, o ativismo do juiz deve ser estimulado e ao mesmo tempo conciliado com o ativismo das partes, para que atenda à finalidade social do processo moderno. Torna-se necessário, pois, renovar mentalidades com o intuito de afastar o individualismo do processo, de modo que o papel de cada um dos operadores do direito seja o de cooperar com boa-fé numa eficiente administração da justiça. O processo deve, pois, ser um diálogo entre as partes e o juiz, e não necessariamente um combate ou um jogo de impulso egoístico. (DONIZZETI, 2012, *on line*).

No que se refere ao Código de Processo Civil de 1973, não havia menção, nem alusão à cooperação judicial. Outra abordagem relevante, é que o CPC de 1973 trazia uma importância ao magistrado, figura que empregava o destaque central no processo, quase que em posição hierarquicamente superior em relação às partes.

A maravilha que o novo CPC de 2015 apresenta, não é modificar a importância e a figura central que o juiz possui no processo, mas é ascender luzes para os demais participantes do processo (partes, advogados, ministério público, servidores da justiça), alinhando-os como condutores integrados, que estabelecem a cooperação como matriz do processo.

O instituto da cooperação judicial também foi introduzido pela Recomendação 38/2011 do Conselho Nacional de Justiça em 2011, antes mesmo da disciplina do novo Código de Processo Civil de 2015, que sob seu comando, a rede de cooperação do judiciário foi fundada com objetivo de formar núcleos de cooperação nos Tribunais, com intuito de diagnosticar e desenvolver políticas judiciárias para alinhamento de procedimentos entre os tribunais.

Conforme consta no anexo da Recomendação 38/2011 do Conselho Nacional de Justiça, os magistrados designados para atuar como juízes de cooperação tem a função de facilitar a prática de atos de cooperação judiciária e integram a Rede Nacional de Cooperação Judiciária, tendo por deveres específicos o fornecimento de todas as informações necessárias a permitir a elaboração eficaz de pedido de cooperação judiciária, bem como o estabelecimento de contatos diretos mais adequados; a identificação de soluções para os problemas que possam surgir no processamento de pedido de cooperação judiciária; a facilitação da coordenação do tratamento dos pedidos de cooperação judiciária no âmbito do respectivo Tribunal; a participação nas reuniões convocadas pela Corregedoria de Justiça, pelo Conselho Nacional de Justiça ou, de comum acordo, pelos juízes cooperantes; a participação nas comissões de planejamento estratégico dos tribunais; a promoção de integração de outros sujeitos do processo à rede de cooperação; e a intermediação do concerto de atos entre juízes cooperantes. (SARDETO e ROVER, 2013, p.191).

Ademais, o Conselho Nacional de Justiça prevê aos tribunais, que estes designem de juízes de cooperação de primeiro e segundo grau, que seriam o liame entre os magistrados responsáveis por processos em tramitação nos diversos tribunais, identificando barreiras dos processos a fim de torná-los mais rápidos, econômicos e eficazes.

No âmbito do Tocantins, a justiça estadual instituiu o Núcleo de Cooperação Judiciária, através da Resolução nº. 06/2012 e na justiça federal da 1.<sup>a</sup> região, foi criado por meio da Portaria Presi/Cenag 339/2012.

A cooperação judicial, certamente, foi o caminho mais adequado no atual cenário jurídico brasileiro, afinal, de forma colaborativa horizontal, os magistrados ampliam a comunicação institucional com outros tribunais, aceleram a entrega da prestação jurisdicional e apresentam como nova perspectiva, uma visão moderna e eficaz no gerenciamento da política de gestão no judiciário e acima de tudo, meio eficiente para se atingir objetivo comum entre tribunais.

a cooperação interna deve ser mais explorada, a partir de mecanismos simples e sem qualquer custo, como a função de magistrado de enlace ou o atlas judiciário. A perspectiva da cooperação fundada em mecanismos informais entre juízes e tribunais, além de imprimir maior celeridade e eficácia aos atos que devam ser praticados fora da competência territorial ou material do juiz, permite que o Judiciário se descole do modelo conflituoso para lidar com a sobreposição de competências. (CHAVES JR, 2009, *on line*).

Notadamente, a informatização do processo judicial e de diversos serviços da justiça, faz que diálogo institucional seja frequente, na perspectiva de permitir o compartilhamento de soluções ou mesmo para parcerias ou troca de aprendizagem.

Frise-se que a Lei 11.419/06, que dispõe sobre a informatização do processo judicial, reforçou que o Poder Judiciário não podia mais assistir as emergência das inovações tecnológicas e a mudança comportamental da sociedade frente à tecnologia, hoje mais urbana que rural, mais conectada e atenta aos seus direitos, reforçando com isso, o diálogo cooperativo institucional.

O então Ministro Peluso, na presidência do Supremo Tribunal Federal, constou no seu Relatório de Atividades (2011) que todas as inovações processuais e administrativas surgidas no contexto da reforma do judiciário, (processo eletrônico, repercussão geral e súmula vinculante), associadas à tecnologia e concepções gerenciais, convergiram para a obtenção, de certo grau de padronização, de simplificação de procedimentos, de identificação de demandas múltiplas e de interação com os demais tribunais do país.

Jurisdição efetiva é jurisdição pronta, segura, necessária e justa. É aquela capaz de proporcionar à sociedade, pelo uso eficiente dos recursos disponíveis, atualidade na solução dos conflitos. É aquela capaz de garantir a segurança jurídica como concretização de princípio que, destilando de regras constitucionais, orienta a vida das pessoas e o desenvolvimento social e econômico do País. É aquela que seja necessária. E, porque o é, não onera o aparato jurisdicional, permitindo distribuir justiça à medida que entrega aos demandantes, em decisões de mérito, o bem da vida que lhes compõe o patrimônio jurídico. (PELUSO, 2011, p. 11).

No plano internacional, a Europa possui juízes designados para desempenhar a função de juiz de cooperação, atuando na colaboração judicial em outros países que compõem a União Europeia, conforme Decisão nº 568/2009/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Junho de 2009<sup>4</sup>.

Na realidade nacional brasileira, temos um judiciário de estrutura pesada, e segmentada em 5 órgãos da justiça (federal, estadual, trabalhista, eleitoral e militar) e 91 tribunais ao todo, com pouca interação entre eles.

É neste viés, que a cooperação judicial é o ponto de contato, o elo de comunicação e de solidariedade entre os tribunais, e é a partir deste prisma que os aspectos da cooperação judicial apresentam como potencial de análise e debate em torno da interação entre os tribunais, se mostrando adequada para sua finalidade, notadamente, na garantia do acesso à justiça, no fortalecimento da rede de comunicação e cooperação entre tribunais, magistrados e servidores, assim como, do impulso na prestação jurisdicional, celeridade processual, segurança e eficiência na gestão judicial.

### **1.2.2 Da competência constitucional delegada**

Na quadra da historicidade da competência constitucional delegada, não há como analisá-la sem que a história da justiça federal seja trazida neste trabalho.

A organização judiciária (nos moldes aproximados ao que temos hoje na CF/1988) remonta seu marco inicial, a época da proclamação da República e o fim da monarquia, que, mediante a autonomia dos entes federados, dividiu as competências entre os judiciários estaduais e o federal.

---

<sup>4</sup> Art 2º, 1. A rede é composta:

(...) c) Pelos magistrados de ligação a que se aplica a Acção Comum 96/277/JAI, de 22 de Abril de 1996, que institui um enquadramento para o intercâmbio de magistrados de ligação destinado a melhorar a cooperação judiciária entre os Estados-Membros da União Europeia, com responsabilidades no domínio da cooperação judiciária em matéria civil e comercial;

d) Por qualquer outra autoridade judiciária ou administrativa responsável pela cooperação judiciária em matéria civil e comercial, cuja participação na rede seja considerada oportuna pelo seu Estado-Membro; (grifei)

Art. 3º, 1. A rede será responsável por:

(...) b) Facilitar o acesso efectivo à justiça, através de acções de informação sobre o funcionamento dos instrumentos comunitários e internacionais relativos à cooperação judiciária em matéria civil e comercial.

A Constituição de 1891 previa no art. 55 que “O Poder Judiciário, da União terá por órgãos um Supremo Tribunal Federal, com sede na Capital da República e tantos juízes e Tribunais Federais, distribuídos pelo País, quantos o Congresso criar” (BRASIL, 1891).

Ainda na vigência da constituição de 1824, a justiça federal foi criada em 1890, logo após o fim da monarquia em 1889, através do Decreto nº 848 de 11/10/1890 (“Ato Orgânico”), que organizou a justiça federal e foi expedido pelo General Manoel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório.

Na exposição de motivos do referido Decreto, o então Ministro da Justiça Manuel Ferraz de Campos Sales define o sistema de justiça e o delimita entre a jurisdição federal e estadual, expondo a divisão dele, em face da necessidade de delimitar, precisamente, as competências da justiça federal em face da justiça estadual, e impedir conflitos de competência:

O organismo judiciario no systema federativo, systema que repousa essencialmente sobre a existencia de duas soberanias na triplice esphera do poder publico, exige para o seu regular funcionamento uma demarcação clara e positiva, traçando os limites entre a jurisdição federal e a dos Estados, de tal sorte que o dominio legitimo de cada uma destas soberanias seja rigorosamente mantido e reciprocamente respeitado. (CAMPOS SALLES, 1890, p. 2).

Essa delimitação ficou claramente estabelecida no texto da Constituição Federal de 1891, art. 60, §1º, onde o constituinte originário e o reformador (Emenda de 03/09/1926) incluíram e mantiveram, respectivamente, a vedação ao Congresso em transferir a jurisdição federal à justiça estadual. Por este dispositivo, cada jurisdição mantinha sua atuação sem nenhuma interação entre elas.

Com o fim da primeira República em 1930, através do Decreto nº. 19.398 de 11 de novembro de 1930, a Constituição de 1891 é revogada e é instalado por golpe de estado o governo provisório de Getúlio Vargas, com centralização total dos poderes no Executivo.

A partir da revolução constitucionalista de 1932, fracassada, onde civis do Estado de São Paulo organizam um levante para derrubar Getúlio Vargas, nasce uma pressão pelo reestabelecimento de uma ordem constitucional, daí é promulgada a Constituição Federal de 1934, que no art. 81 encontrava-se o embrião da competência federal delegada atribuída à justiça estadual.

Art 81 - Aos Juízes federais compete processar e julgar, em primeira instância:

a) as causas em que a União for interessada como autora ou ré, assistente ou oponente;

(...)

Parágrafo único - O disposto no presente artigo, letra a, não exclui a competência da Justiça local nos processos de falência e outros em que a Fazenda Nacional, embora interessada, não intervenha como autora, ré, assistente ou oponente. (BRASIL, 1934, *on line*, grifei).

Há de se registrar, que a dualidade de jurisdição proposta por Campos Salles, não foi unanimemente aceita, conforme observa Mangabeira (1934, p. 84 e 95, *apud*, SILVA NETO, 2001, *on line*):

Nos preparativos da Carta de 1934, porém, observa-se do relato de João Mangabeira nítida tendência à unificação do Poder Judiciário em apenas uma estrutura, “abolindo a dualidade atual que tem determinado a anulação de tantos feitos, por incompetência de juízo” E mais além, comenta, em tom mordaz: “a tese de Campos Salles, ainda naquela época, somente explicável pelo seu pouco conhecimento da matéria, não encontrou acolhida em nenhum vulto de renome”

Um pouco antes da próxima Constituição Federal, a de 1937, lá no ano de 1935, o Governo Federal preocupava-se com o crescimento dos ideais comunistas no Brasil, esquematizada pelo forjado Plano Cohen, e como resposta a isso, Getulio Vargas decretou o “Estado Novo”, que perdurou entre os anos de 1937-1945.

A Constituição de 1937 foi elaborada por Francisco Campos, então Ministro da Justiça, e como efeito, em novembro de 1937, o Congresso Nacional foi fechado e o regime autoritário do Estado Novo foi completamente imposto.

No texto da Constituição de 1937, estava à extinção da justiça federal, claramente, objetivava-se a centralização de poderes no governo federal, enfraquecimento das instituições públicas, em especial, do judiciário, que naquele momento representaria divisão de poderes com o Poder Executivo, assim, restou ao judiciário apenas à jurisdição nos Estados e ao Supremo Tribunal Federal atuar como segunda instância.

Afora, o aspecto político de seu ressurgimento, tem-se que a unificação das estruturas judiciárias “não deu os frutos esperados, tendo relevantes inconvenientes para as Estados e para a União. Para os Estados, porque lhes sobrecarregavam minguados orçamentos com as despesas necessárias a manutenção de juízes destinados a julgar as questões de interesse da União. Para a União, porque essas questões nem sempre recebiam a atenção merecida, em vista das limitações da Justiça de certos Estados mais pobres”. Trata-se do mesmo cenário que atualmente se observa em relação aos executivos fiscais propostos pela Fazenda Nacional, submetidos à justiça estadual nas comarcas onde não há vara federal (art. 109, §3º, da

Constituição Federal; Sumula n. 40 do extinto TFR), e que ora estimula a interiorização do Judiciário Federal. (FERREIRA FILHO, *apud*, SILVA NETO, 2001, *on line*).

Certamente as razões que levaram ao legislador ordinário a extinção da justiça federal passam pelo esvaziamento da atividade jurisdicional no âmbito federal e o condicionamento da justiça estadual à gerência do governo federal, do mesmo modo em que o governo federal estaria sujeito a jurisdição do Estado.

Excetuadas as causas de competência do Supremo Tribunal Federal, todas as demais serão da competência da Justiça dos Estados, do Distrito Federal ou dos Territórios – art. 37, CF/1937. As causas propostas pela União ou contra ela serão aforadas em um dos Juízes da Capital do Estado em que for domiciliado o réu ou o autor - art.38, CF/1937. (BRASIL, 1937).

Quanto a possibilidade da União figurar como parte ou interessada nas ações perante a justiça estadual, “advertia Barbalho que seria estabelecido uma relação de dependência e subordinação das prerrogativas e interesses da União a autoridade dos Estados” (SILVA NETO, 2001, *on line*), e complementa dizendo, que “Mangabeira criticava a extinção da justiça federal e a proposta de uma justiça nacional, pois bem aí, não sabemos como conciliar o regime federativo com essa subalternidade da União, processada e julgada por justiças e juízes estaduais” (*apud*, SILVA NETO, 2001, *on line*).

Os poderes Executivo e Legislativo estão presentes no livro, mas é o Judiciário o personagem principal. Foi silenciado muitas vezes, é verdade. Contudo, aceitou ser calado. Nunca deu – e o livro fornece diversos exemplos – lições de cidadania, de defesa intransigente do cidadão e das liberdades. Ao contrário, deixou de exercer a sua função primordial, a aplicação da justiça (VILLA, 2011, p. 5).

Walter Costa Porto (2012, p. 14), diz que a Constituição de 1937, fora, segundo justificativa do responsável pela construção do texto da Constituição e do AI-1, Francisco Campos, “outorgada em um momento de crise de ordem e de autoridade em todo o mundo, e que o objetivo explícito era a destruição tradicional não somente no domínio político como no domínio social e econômico, pois o Estado se via, então, desarmado e era necessário armar o Estado”.

Isso consistiria para Francisco Campos, “a função da política, a razão de Estado, onde os homens responsáveis pela situação do Estado, devem se antecipar ao choque promovendo a atualização de nossas instituições” (*apud* PORTO, 2012, p.14).

Assim, com a extinção da justiça federal, nasce agora, efetivamente, na Constituição de 1937, à competência constitucional delegada, e no seu berço, a limitação da atuação e subordinação da justiça aos interesses do governo da época.

A garantia ao cidadão de ter acesso à justiça, motivo que justificou a redação do art. 109, §3º da atual Constituição de 1988 e defendida nos dias atuais pelas vozes em defesa do fenômeno da competência federal constitucional, não era, na Constituição de 1937, o objetivo que justificasse a delegação constitucional de competência à justiça estadual.

Ainda, sob a análise da Constituição Federal de 1937, chega-se a conclusão que o Estado na sua supremacia, visando afastar a atuação e a divisão de poderes estatais, trás a justiça estadual para um cenário de protagonismo frente à atuação da justiça federal, vez que nessa Constituição, a de 1937, a justiça federal foi extinta, restando tão somente à atuação da justiça estadual, e desde então, a justiça estadual figurou-se em todas as constituições absorvendo a competências as quais, em tese, seriam da justiça federal.

Chegando a outubro de 1945, Getúlio Vargas foi deposto do poder pelos militares, renunciando a presidência, tomando posse o substituto, o Ministro José Linhares, e logo em setembro de 1946 é promulgada a Constituição de 1946.

Nessa Constituição, foi recriada apenas a segunda instância da justiça federal, passando a competência anteriormente atribuída ao Supremo Tribunal Federal, ao Tribunal Federal de Recursos, composto por juízes da extinta justiça federal (CF/1937), como também, a justiça estadual foi excluída da estrutura de órgãos do Poder Judiciário Nacional, passando esta a ser organizada pelos próprios Estados-membros e não mais compondo uma estrutura constitucional una.

Em 1965, na vigência do regime militar, a Constituição de 1946 ainda estava mantida, e essa foi alterada pelo Ato Institucional nº. 2 de 1965 estabelecendo no art. 6º (que alterou o art. 105 da Constituição de 1946) a recriação da justiça federal e excluiu da competência dela, as causas de falência e acidente de trabalho em que a União for parte, assim, não mais só as ações de falência eram da competência da justiça estadual como estabelecera a Constituição de 1937, agora, também, as ações de acidente de trabalho.

Art. 6º - Os arts. 94, 98, 103 e 105 da Constituição passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 105....."

(...)

§ 3º - Aos Juízes Federais compete processar e julgar em primeira instância.

a) as causas em que a União ou entidade autárquica federal for interessada como autora, ré, assistente ou oponente, exceto as de falência e acidentes de trabalho;” (BRASIL, 1946).

Chegando a março de 1967, já sob a égide de uma nova Constituição, a competência constitucional delegada à justiça estadual, ainda estava presente no texto constitucional, mas limitando-se agora às ações fiscais em que a União era parte, e em outubro de 1969, por meio da Emenda Constitucional °. 01, a justiça estadual retorna a compor os órgãos que compõem o Poder Judiciário Nacional.

No art. 112 da prefalada emenda, estruturou-se o Poder Judiciário sem a tradicional distinção entre “Justiças” dos Estados e da União, tanto que desdenhou a qualificação “da União”, incluindo-se, novamente, entre os organismos do Poder Judiciário, os Tribunais e juízes estaduais (ALMEIDA, 1993, p. 23).

E finalmente, chegando à atual e vigente Constituição Federal de 1988, a competência constitucional delegada à justiça estadual foi ampliada, passando para além dos executivos fiscais (que atualmente é de competência exclusiva da justiça federal, e que permaneceu como delegada a justiça estadual até 2014) as previdenciárias, justificação e falência, entre outras que lei infraconstitucional podem-lhe atribuir.

O que se apreende na história da evolução constitucional brasileira da organização do judiciário, é que a justiça estadual absorveu, além da competência constitucional delegada, todas as outras causas residuais que as justiças especializadas não alcançaram.

Finalmente, o contexto histórico também mostra, que a reinstalação da justiça federal conta, apenas, com pouco mais de 50 anos, ou seja, desde 1965, e a sua interiorização com pouco mais de 30 anos, (da CF/1988 aos dias atuais), e que as dificuldades desse processo de estabilidade da justiça federal certamente afetou a justiça estadual, como também a entrega da prestação jurisdicional nos Estados.

O maior atingido pelas circunstâncias de instabilidade e insegurança vivido na historicidade do judiciário foi o cidadão, a quem restava o peso da inacessibilidade e a onerosidade ao juízo federal, vez que se encontrava instalado apenas nas capitais dos Estados, e ainda, quando se buscava a justiça estadual, enfrentava a morosidade na prestação jurisdicional devido à organização precária e sobrecarga de processos.

Portanto a cooperação da justiça estadual, ainda que atualmente se encontre deficitária e sobrecarregada pelo exercício da jurisdição, foi decisivo no processo de sedimentação da justiça federal e é, até hoje, fator preponderante para a efetivação da prestação jurisdicional

nas causas em que a União é parte, ré ou interessada, pois, a justiça federal somente ocupará o espaço que é desbravado pela justiça estadual, quando a interiorização daquela for efetivamente concluída.

### 1.3 Cooperação ou Colaboração?

A colaboração e a cooperação judicial são meios de conjugação de trabalhos e de apoio institucional, sendo imprescindível apontar as diferenças entre colaboração e cooperação na perspectiva de desenvolvimento e formas de trabalho em conjunto entre tribunais, com fito de trazê-las como um meio condutor do acesso à justiça.

Quanto ao sentido das estratégias, Polenske (2004) cita a verticalidade e a horizontalidade como aspectos diferenciais entre as cooperativas e as colaborativas. Para a autora, a verticalidade está presente nas ações de colaboração e a horizontalidade nas ações de cooperação. (*apud*, WINCKLER e MOLINARI, 2011, p. 7).

O senso de cooperação é afluído com a aproximação e estreitamento das relações dos países, numa visão da cooperação restrita ao aspecto internacional, onde o trabalhar em conjunto se tornou importante e também vital para a paz e existência dos Estados, principalmente de 1945 em diante, ano em que a Organização das Nações Unidas foi criada a fim de ser o vínculo mais estreito de cooperação entre as nações.

Internamente, o princípio da separação dos poderes, da obra o “Espírito das Leis”, de Montesquieu (1748), absorvido pela Constituição Brasileira, contribuiu para o arraigamento do juízo puro da independência, autonomia e harmonia das nossas instituições, sem que depreendessem um olhar mais acurado de que a cooperação e a colaboração contribuem para o fortalecimento dos poderes e que são meios que não atingem a autonomia e tão pouco a sua independência.

Os arranjos legais tornaram-se gradativamente menos formais, e com isso, permitem maior flexibilização das organizações envolvidas. Cada parceiro traz para a cooperação o que sabe fazer de melhor. Por este motivo, entram em cooperação. O processo cooperativo põe em evidência a ausência direta de disputa em termos de apropriação do conhecimento e de tecnologias entre os parceiros. Para isso, os acordos e convênios trazem cláusulas de propriedade intelectual e industrial e todos respeitam porque confiam uns nos outros. Este é o principal motivo para se entrar em parceria: todos ganham. Cooperar para competir com outros fora da parceria é a meta (SILVA, 2007, p. 4).

A colaboração é um meio de trabalho conjugado não equitativo e assimétrico (SILVA, 2007, p.4), porém, a perspectiva colaborativa se apresenta como um elemento cooperativo vertical, conceito muito próximo da cooperação horizontal, que tem como prevalência uma parceria com diálogo, decisões tomadas em conjunto, projetos realizados em comum acordo e os custos são compartilhados.

A colaboração (...) implica a existência de um ator principal, responsável pelo projeto/programa e proprietário dos resultados mais interessantes do ponto de vista de aplicação estratégica, industrial e comercial, enquanto os outros membros são apenas coadjuvantes. (SILVA, 2007, p. 3).

Com isso, a colaboração não significa a prevalência da interação institucional através de decisões e direções unilaterais, mas uma colaboração institucional interna apropriada a finalidade que se almeja, que permita suporte institucional entre tribunais.

Assim, a colaboração de um tribunal a outro, tem por fim contribuir para o resultado desse tribunal, já a cooperação objetiva um resultado que seja comum para ambos, e neste trabalho, traremos como foco para o desenvolvimento a cooperação judicial.

A cooperação judicial opera como um meio facilitador da comunicação entre os tribunais, com consequência, a cooperação judicial significa clarear novas formas de trabalho conjunto e transformar a atuação do Poder Judiciário em uma justiça que esteja mais próxima da sua real finalidade, que é de ser um Poder célere e eficaz e que seja meio concretizador do acesso à justiça.

Além do mais, a cooperação tem por característica a reciprocidade, que permite a troca de experiências e saberes, maior interação e discussão sobre temas que sejam de interesse comum entre magistrados e servidores de diversos órgãos do Poder Judiciário, seja na esfera federal ou estadual, de justiça especializada ou comum ou em todas as instâncias e graus de jurisdição.

Um destaque importante é que a partir da cooperação judicial, um olhar especial deve ser dirigido ao tema do acesso à justiça, na perspectiva de identificar fatores mitigadores desafios existentes e avaliar em que medida a cooperação judicial atua como elemento promotor desse direito fundamental.

#### 1.4 Cooperação Judicial: Fenômeno interativo e um meio garantidor do acesso à justiça

O acesso à justiça é direito fundamental, um componente primordial do devido processo legal substancial e assim sendo, deve ser analisado não apenas pelo direito de ação – uma das portas de acesso ao judiciário - mas pela perspectiva da caminhada até a porta de saída, como também, os limites ao acesso, como morosidade dos processos.

A exposição parte do princípio de que o direito de acesso à justiça implica que se considerem ao menos três etapas distintas e interligadas: o ingresso visando à obtenção de um direito, os caminhos posteriores à entrada e, finalmente, a saída. Nesse sentido, o direito de acesso à justiça só se efetiva quando a porta de entrada permite que se vislumbre e se alcance a porta de saída em um período de tempo razoável. (SADEK, 2014, p. 56).

O acesso à justiça passa a ser considerado como direitos humanos, notadamente, com a Convenção Europeia de Direitos Humanos, em 1950, e em 1969, com o Pacto San Jose da Costa Rica, e finalmente, na Constituição da República de 1988, no inciso XXXV, do artigo 5º que prescreve “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, neste dispositivo constitucional, está o repouso do Estado Democrático de Direito.

O termo “acesso à justiça” atualmente possui um sentido mais alargado, seu conteúdo foi expandido segundo a circunstância social e evoluiu ao que foi concebido na elaboração da Constituição de 1988, que era garantir o direito das pessoas em ingressar com uma ação no judiciário.

Hoje, a inteligência do acesso à justiça é compreendida numa visão de que haverá o acesso à justiça, desde que indivíduo ingresse com uma ação, mas também, tenha resolvida em tempo hábil e que seja revertida de efetividade, isso significa, a duração razoável do processo trazido pela Emenda Constitucional 45, ou melhor, o devido processo legal substancial.

Merece consideração, que o acesso à justiça não se exaure com o fato do jurisdicionado ter o juízo ao seu alcance pela proximidade física, ela se efetiva plenamente com um tempo razoável de duração do processo.

Cappelletti e Garth (*apud*, SADEK, 2014, p. 58), abordam o tema acesso à justiça identificando que no movimento existem três “ondas” e “barreiras” que devem ser superadas para que os indivíduos, sobretudo os mais carentes, tenham seus direitos garantidos, transformando-se em cidadãos.

A primeira “onda” caracteriza-se pela garantia de assistência jurídica para os pobres.

A segunda se manifesta na representação dos direitos difusos.

A terceira ocorre com a informalização de procedimentos de resolução de conflitos. Veem-se nas três “ondas”, os sinais do problema da litigiosidade, que hoje se apresenta como verdadeiras barreiras ao acesso à justiça.

Ademais, Cappelletti e Garth (*apud*, FERREIRA, 2013, p. 6) <sup>5</sup>, identificaram as barreiras ao acesso à justiça, dentre as quais destacamos: o desconhecimento jurídico, os custos da demanda, a razoável duração do processo e a litigância habitual.

Em estudo realizado na década de 50 sobre os entraves e os caminhos para uma justiça efetiva Cappelletti e Garth (1988) já apontavam que uma das barreiras ao acesso à justiça se tratava de novos direitos, que estavam sendo reconhecidos e a inadequação dos meios procedimentais para sua tutela. Desse modo pode-se compreender então que há uma necessidade de existir um meio adequado para que a jurisdição possa ser justa, efetiva e proporcionar a concretude de um direito material. (MARQUES, 2016, p. 96)

Hoje, o acesso à justiça se resume na possibilidade do cidadão submeter ao crivo do judiciário, todo e qualquer conflito e segundo leciona Rodolfo Mancuso (2009, p. 112-113), citado por Zanferdini (2012, p. 247):

A resolução dos conflitos e a função judicial caberia à conscientização de que o acesso à Justiça é uma cláusula de reserva, descabendo sua prodigalização generalizada, ao risco de se incentivar a cultura demandista, convertendo o direito de ação num convite às litigâncias. Antes, caberia dessacralizar a indeclinabilidade ou inafastabilidade da Justiça, desconectando-se da acepção- irrealista e até ingênua- de que todo interesse contrariado ou insatisfeito deve ter passagem judiciária; os que assim pensam esquecem de que a ação é um direito do jurisdicionado e não um dever! A procura, sôfrega e desenfreada, pelo aparato Judicial do estado, a par de ser um mal em si mesma, provoca externalidades negativas: fomenta a litigiosidade ao interno da coletividade; desacredita a busca pelas soluções alternativas dos conflitos; cria uma irrefreável demanda por justiça a que o Estado não consegue atender; ou pior, tentando fazê-lo, acaba fornecendo um padrão de justiça de baixa qualidade: lento, dispendioso, funcionalizado, massificado e imprevisível. (*apud*, ZANFERDINI, 2012, p. 247).

---

<sup>5</sup> A dicotomia gerada acerca dessa nova concepção das dificuldades do acesso à justiça circunda entre os conceitos clássicos fornecidos por Mauro Cappelletti e a nova abordagem trazida por Rodolfo Mancuso, dentre outros autores brasileiros. O primeiro faz menção ao acesso à justiça propriamente dito – o ingressar com a ação; e os demais, enfatizam o problema secundário (não por ser menos importante, mas por ser subsequente em uma ordem lógica) do acesso à justiça - a questão do “desacesso”-, ou seja, dos desafios atinentes ao rito processual após o início da ação, como o respeito à razoável duração do processo e à celeridade.

O que se observa é que a judicialização abarrotou o judiciário, e é fator mitigador da duração razoável das demandas, pois não basta à análise das dificuldades para o ingresso, mas do processamento do litígio no caso concreto.

Nas palavras de José Afonso da Silva:

O Poder Judiciário é um dos Poderes do Estado, como enuncia o art. 2º da Constituição, e se o Estado, República Federativa do Brasil, tem como um de seus principais fundamentos construir uma sociedade justa, então não pode mais ele se contentar com a mera solução processual dos conflitos. Cada sentença há que constituir um tijolo nessa construção da sociedade justa. E a Justiça aqui há de ser aquele valor supremo de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceito que nos promete o preâmbulo da Constituição (*apud*, ROQUE, 2017).

O direito de ação, que alguns podem concluir como o conceito do acesso a justiça, é apenas uma visão objetiva do devido processo legal e na perspectiva substancial, o acesso justiça é o processamento em tempo razoável de uma demanda.

Fato interessante neste contexto é que mesmo com uma avaliação negativa do judiciário, apontada na pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas, referente ao 1º semestre de 2017, que retrata a confiança da população no Poder Judiciário, foi identificado que os mesmos entrevistados que avaliaram negativamente a credibilidade do Judiciário, também afirmam que o Judiciário é uma instituição capaz de solucionar os seus conflitos<sup>6</sup>.

No sentido de trazer a morosidade da prestação jurisdicional como barreiras para o efetivo acesso à justiça é necessário antes de qualquer coisa, identificar as deficiências da prestação jurisdicional e atuar nelas.

De outra parte, já se tornou irreversível o reconhecimento de que o Judiciário tem um papel relevante a desempenhar na boa gestão da coisa pública, sobretudo ao decidir macrolides cada vez mais ocorrente ao interno de uma sociedade massificada e tendencialmente conflituosa, judicialização essa que, em boa medida, corre por conta da recusa ou oferta insuficiente de prestações a cargo das instâncias políticas. (MANCUSO, 2011, p.27).

---

<sup>6</sup> Esse diagnóstico tem se repetido ao longo dos anos. A principal dimensão que afeta a confiança no Judiciário é a morosidade na prestação jurisdicional. No primeiro semestre de 2017, 81% dos entrevistados responderam que o Judiciário resolve os casos de forma lenta ou muito lentamente. O custo para acessar a Justiça também foi mencionado por 81% dos entrevistados. E 73% dos entrevistados declarou que é difícil ou muito difícil utilizar a Justiça. (FGV, 2017, p.16).

Outro dado importante que impacta diretamente o acesso à justiça é o aumento no volume de ações que ingressam no Poder Judiciário, que geram um congestionamento que repercute diretamente na sua efetividade, quando se fala da justiça estadual, o último Relatório Justiça em Números, de 2019 (ano-base 2018), do Conselho Nacional de Justiça, conclui que a justiça estadual, em âmbito nacional, é congestionada e pouco eficiente, onde a taxa de congestionamento do primeiro grau atingiu 73% e no segundo grau 52%, isso quer dizer em outras palavras, que o judiciário solucionou apenas 27% de todos os processos que tramitaram no primeiro grau de jurisdição e 48% no segundo grau (CNJ, 2019, p.120).

Taxa de Congestionamento é o indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base, em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados). Cumpre informar que, de todo o acervo, nem todos os processos podem ser baixados no mesmo ano, devido a existência de prazos legais a serem cumpridos, especialmente nos casos em que o processo ingressou no final do ano-base. (CNJ, 2019, p.78).

O estoque processual é uma crescente e segundo o relatório supracitado, os processos são mais congestionados no primeiro grau, local que, via de regra, é a primeira porta de entrada ao judiciário, tudo isso resulta em um excesso de uso do Poder Judiciário, comprometendo a finalidade precípua da prestação jurisdicional célere e eficaz.

O Poder Judiciário, assim como outras instituições, vem buscando adaptar-se às profundas mudanças sofridas pela sociedade. Nessa busca é natural que a própria instituição se questione acerca de sua natureza, finalidade, objetivos e missão, e questione essa nova estrutura, composição e organização da sociedade, de tal forma que possa estar em sintonia com suas expectativas. (SARDETO e ROVER, 2013, p. 184).

No exercício da competência constitucional delegada, muito ocorre à suscitação de conflito positivo ou negativo de competência, em ambos os casos, há uma perda enorme de tempo para a entrega da prestação jurisdicional. Porém, o fato é que juízes possuindo ou não funções jurisdicionais, podem perfeitamente conjuga-las com a cooperação judicial, vez que o confronto se torna desnecessário quando se tem a cooperação judicial como o meio para a solução do conflito, seja ele positivo ou negativo.

O que se analisa nesta seara é o tempo perdido pelas partes e pela atividade jurisdicional, como também a energia desperdiçada pelos juízos, em contraposição ao que a cooperação ofereceria: celeridade, economia processual e eficácia, assim, o conflito deve e pode ser absorvido pela cooperação entre juízes e tribunais.

Importante também, é que o Conselho Nacional de Justiça, embora atuando na disseminação e internalização da cooperação judicial, deve tratar esse tema de maneira mais sistematizada, notadamente quanto à atuação do juiz de cooperação, que poderia atuar entre Estados ou mesmo entre os órgãos da estrutura do judiciário, afinal, a cooperação abrange necessariamente um relacionamento com trânsito livre entre os tribunais, pois não podemos falar aqui em cooperação judicial que não seja espontânea, voluntária e integrativa e que traga nesta perspectiva, todos os atores do sistema de justiça para a cooperação judicial, valendo-se de mecanismos informais e eletrônicos, que visem colaborar na gestão do judiciário.

Desde os anos 90, com a informatização de dados massificado pela Portaria 148 do Ministério da Ciência e Tecnologia, e principalmente, em 2004 com a Emenda Constitucional 45, mudanças no comportamento da sociedade batem a porta do Poder Judiciário, despertando a necessidade de se pensar formas de cooperação mútua entre os órgãos jurisdicional, como meio de garantir que o judiciário tenha eficácia na sua atividade.

Decerto que a divisão da demanda nos tribunais é desuniforme e não pode ser natural um judiciário, onde a organização está fundamentada na divisão da competência, possuir uma assimetria de quantitativo de processo nos tribunais, nos juízos, e nos graus de jurisdição, como é o caso da justiça estadual e federal no Tocantins, notadamente quando a primeira absorve diversas causas da competência, que em tese, seria da segunda.

Solução para este desequilíbrio perpassa, sem dúvida, por metas que incentivassem a cooperação judiciária com visão na gestão judiciária, que buscasse inserir valor a essa medida de atuação dos juízes e tribunais.

Certamente, o judiciário balanceará sua demanda interna através da cooperação, pois é medida que se impõe como solução desejada, porém, não se pode perder de vista o fortalecimento de uma a rede de cooperação judiciária estadual e até mesmo, em nível nacional, que discuta o aprofundamento da cooperação entre tribunais e juízos e sua importância e contribuições para o Poder Judiciário brasileiro na concretização do acesso à justiça, dos direitos humanos e no exercício da competência constitucional delegada.

Dar valor e importância à atuação cooperativa de magistrados os incentiva a serem replicadores e parte ativa na causa da cooperação, pois uma análise simples e rasa de que as mudanças somente ocorrerão a partir de processos legislativos que modifiquem normas é uma ilusão que o judiciário não pode se permitir viver.

É necessária uma reinvenção do sistema de justiça, como também da gestão do judiciário, especialmente quando se considera o ponto de partida, a cooperação judicial.

Frise-se, que o papel da justiça estadual pela regra constitucional é de competência residual, ou seja, onde nenhuma justiça tiver lugar, lá estará à justiça estadual, isso, por si só, é fator relevante para que a bandeira da cooperação judicial entre os ramos da justiça e os tribunais seja necessariamente erguida pelos Estados.

Embora tribunais tenham designados juízes da cooperação, a atuação da cooperação judicial é acanhada e merece um reforço pelo Conselho Nacional de Justiça para a sua efetividade, regional, nacional e em todos os ramos da justiça, pois através da cooperação judicial os tribunais brasileiros terão maior conexão, comunicação e eficácia.

Neste sentido, para uma melhor visão da promoção da efetividade judicial, a abordagem da cooperação judicial como meio de acesso a justiça é fundamental.

A relevância da cooperação judicial passa também por uma mudança de cultura, principalmente com diálogo entre os tribunais, para que o reconhecimento da cooperação judicial seja uma necessidade institucional a fim de possibilitar que essa nova sistemática tenha resultados práticos no âmbito de uma cultura institucional e na gestão do judiciário.

### **1.5 O Poder Judiciário e cooperação judicial: uma proposta de gestão do judiciário**

Poder Judiciário, após a Constituição Federal de 1988 e especialmente, a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004, passou por transformações guiadas pelo Conselho Nacional de Justiça, com objetivo de padronizar e uniformizar a administração judiciária.

Em outra vertente, há de se considerar, que o ritmo implantado pelo Conselho Nacional de Justiça nos tribunais, visou acelerar o tempo do processo e a racionalidade de recursos, embora barreiras foram encontradas, pela postura conservadora, própria do judiciário, as quais eram justificadas pela proteção de direitos e garantias fundamentais do cidadão e a autonomia dos estados federados na gestão do judiciário local.

Temos de repensar o Poder Judiciário. Vê-lo como uma estrutura "empresarial" moderna, sabendo da sua produção, dos seus custos e da sua rentabilidade. Reformar a máquina judiciária produtora de decisões, com instrumentos e peças da modernidade. Justiça barata, célere, sem ritualismo burocrático é o que a nação injustiçada merece e aguarda. Um Judiciário fortalecido e garantidor dos padrões democráticos e comportamentos legalistas dos outros poderes é o que toda a sociedade espera e almeja. (LENSI, *apud*, CARDOSO, 2006, *on line*).

Nos dias atuais, o conservadorismo puro já foi superado, e merece destaque a condução do Conselho Nacional de Justiça na uniformização de procedimentos que visam simplificar as atividades desenvolvidas no judiciário.

Aliado a isso, a confiança da população na justiça é reforçada por medidas que sinalizam o crescimento do judiciário, como é o caso da Recomendação 38/2011, de que trata a cooperação judicial e a Resolução nº. 198/2014, que dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário, ambas normativas do Conselho Nacional de Justiça, que foram marcos divisores na transformação de um judiciário arcaico e ultrapassado, para um judiciário que passa por uma transição de pensar num sistema de qualidade, na gestão de recursos e comprometimento com o tempo de atendimento à demanda, e na prestação jurisdicional.

Quando se reflete sobre a necessidade de um novo juiz, é porque se tem em conta que o juiz de hoje não mais pode estar identificado como o juiz de ontem, ou seja, diante de uma nova sociedade, com inéditas demandas e necessidades, o novo juiz é aquele que está em sintonia com a nova conformação social e preparado para responder, com eficiência e criatividade, às expectativas da sociedade moderna, tendo em consideração as promessas do direito emergente e as exigências de uma administração judiciária compromissada com a qualidade total. Esse juiz que é impactado pelas profundas deficiências da prestação de serviços estatais, os quais não conseguem fazer frente às necessidades sociais básicas. Assim, o novo juiz, a par de sua formação técnico jurídica, desfruta de uma formação interdisciplinar que lhe permite ir além, conhecendo da realidade social, econômica e mesmo psicológica envolvida na lide em julgamento. Portanto, a interdisciplinaridade é característica marcante do novo juiz. (ATAÍDES JR, 2006, p. 67-68).

Internamente, os estudos que envolvem a gestão do judiciário, ainda são observados como recentes, basta constatar que o sistema de planejamento estratégico em âmbito do judiciário nacional, datam de cinco anos atrás, porém, experiências testadas por alguns Tribunais, com conteúdo e abordagem multidisciplinar, se mostram cada vez mais consistente.

Conceitualmente, considera-se gestão do judiciário, nas palavras de Wanderlei José dos Reis (2012, *on line*), como:

A gestão do judiciário, em outras palavras é o grupo ou aparato de medidas postas à disposição dos magistrados para garantir a plena afetação de todos os recursos disponibilizados pelo judiciário com a finalidade precípua de se alcançar um serviço judiciário de qualidade e, por corolário, uma entrega da prestação jurisdicional célere, eficaz e efetiva. Visa otimizar o

funcionamento de todo o aparato judiciário da unidade, com tomada de decisões focadas na missão primeira da instituição que é a de realizar justiça.

Por certo que a gestão judiciária, deve ter como foco o resultado de qualidade, a otimização dos serviços prestados nas unidades judiciárias e o envolvimento das pessoas ligadas aos processos de trabalho, tudo em prol da satisfação das necessidades dos jurisdicionados e da excelência no serviço prestado pelo Poder Judiciário.

Assim, cada vez mais se busca a melhoria na gestão do Judiciário ou a aplicação de uma gestão adequada para que se tenha a necessária modernização do serviço judiciário que é prestado à população brasileira. Importante frisar que nesse palco muitos já vislumbram uma espécie de transição em nossa Justiça, inclusive na cúpula do Poder Judiciário nacional, tanto é que quando o ministro Nelson Jobim assumiu a presidência do Supremo Tribunal Federal, em 03/06/2004, priorizou essa questão atinente à administração judiciária, já sinalizando para a necessidade de edificação de um novo modelo, ousando atribuir os problemas do Judiciário como decorrentes, simplesmente, da má gestão. Esse seu posicionamento teria o condão de afastar o argumento recorrente de que a morosidade do Judiciário se resolveria com mais juízes e servidores (REIS, 2012, *on line*).

A gestão e a atuação jurisdicional estão intimamente ligadas, seja porque a gestão do judiciário transporta a prestação jurisdicional, seja porque a atuação judicial carece dos pilares da gestão.

Para a análise do papel do Poder Judiciário na atualidade é necessário, primeiramente, conhecer quais são suas competências, suas lacunas de melhoria, seu papel de trabalho perante a sociedade e o seu significado da sua existência.

De pronto, pode-se concluir que o papel do Poder Judiciário é salvaguardar o direito lesado, dando a cada um o que lhe é justo, assim, Regis Fernandes de Oliveira (2014, p. 132), indaga “Quem diz o que é o meu? A lei. Esta é o comando geral e abstrato criado por órgão próprio imposto à obediência de todos e que inova a ordem jurídica. Aristóteles disse que o justo é obedecer à lei.”

O fato é que o judiciário sem gestão e sem mecanismo de medição de desempenho, análise de estratégia e diagnóstico de desempenho, estará fadado a sucumbir em um poder que não justifica a sua existência e tão pouco seu significado pra sociedade.

Ao lidar com assuntos relativos à sua gestão, o Poder Judiciário brasileiro sempre careceu de mecanismos que permitissem um conhecimento mínimo de sua organização administrativa. Freitas (1987) aponta que foi o pioneiro no Judiciário brasileiro a trabalhar com a ideia de uma Justiça Eficiente.

Acabou sendo incompreendido na época e esta percepção ficou presente até meados da década de 2000. Era difícil conseguir responder de forma mais precisa alguns questionamentos que envolvessem a quantidade de magistrados ou de servidores, a quantidade de casos (processos) novos, a quantidade de casos finalizados, o orçamento dos tribunais, dentre outros dados básicos à administração de uma organização de tal porte (SADEK, 2004; AZEVEDO, 2010; NOGUEIRA et al., 2012). Na tentativa de tratar esse problema, o movimento de coleta de dados gerenciais começou por diferentes frentes, desde dados mais agregados até dados mais individualizados, bem como a identificação dos maiores demandados da prestação jurisdicional (chamados tecnicamente de litigantes). (OLIVEIRA, 2015, p. 33-34)

Com o Conselho Nacional de Justiça, sem dúvida, os tribunais passaram por uma implementação da cultura de gestão, na medida em que o Conselho, no exercício de sua competência constitucional, impõe aos tribunais um judiciário mais célere, transparente e atuante numa gestão administrativa eficiente, calcada em planejamento estratégico, segundo o Marcos Alaor Diniz Grangeia (2011) “o viés da gestão administrativa do Poder Judiciário, do cartório ou de casos passou a integrar o cotidiano da discussão como perspectivas da solução para o problema da ineficiência do judiciário brasileiro.”

Assim, a visão moderna da gestão do judiciário implica em uma desconstrução de uma cultura arraigada em meios burocráticos e lentos. A gestão do judiciário almeja um sistema eficiente, que envolva de forma integrativa os demais membros indispensáveis à administração da justiça e de sociedade bem articulada.

As transformações do Estado de maneira geral pressupõem a sua necessária desburocratização, a partir da adoção de gerência estratégica, cooperativa, democrática, participativa e solidária. Por sua vez, Castells defende a necessidade de se pensar a estrutura do Estado como uma rede, com funcionamento flexível e uma política variável, capaz de processar informações e assegurar o processo de decisões compartilhadas. Para a construção desse Estado-rede, seria necessária a combinação dos seguintes princípios: subsidiariedade, flexibilidade, coordenação, participação cidadã, transparência administrativa, modernização tecnológica e profissionalização. (CASTELLS, 2003, *apud*, GRANGEIA, 2011).

A presença do Conselho Nacional de Justiça, inicialmente, foi vista com reservas, vez que a ideia de controle monitorado representava uma realidade distante de magistrados e de tribunais, notadamente aos da justiça estadual, afinal, ausência de controle e gestão era dominante, porém, hoje é apresentado como um órgão que procura promover uma integração nacional.

Nas ações encampadas pelo Conselho Nacional de Justiça, o foco centrava-se na promoção de ferramentas de gestão com conseqüente melhoria na eficiência da atividade fim do judiciário, com isso, a justiça estadual passa a ser beneficiada a partir das orientações, monitoramento e acompanhamento de metas e indicadores estabelecidos pelo Conselho, nisso, os tribunais passam a conjugar e encaminhar-se para atingirem as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça.

No entanto, não se pode olvidar que um modelo de gestão pública no judiciário é escasso, notadamente quando se fala da justiça estadual, afinal, a ausência de pesquisa científica aplicada que apontem uma modelo ideal de gestão institucional leva, certamente, o Conselho Nacional de Justiça a valer-se de modelos e resultados vindos da iniciativa privada, o que pode, por vezes, ocasionar uma gestão de resultados desalinhada da realidade dos limites impostos pela administração pública.

O Conselho Nacional de Justiça - CNJ, a partir de uma visão privatista e gerencialista, passou a conceber a realização de metas, o que é natural, pois toda atividade humana deve ter um objetivo. Não é possível que os juízes brasileiros exerçam sua função com uma ideia abstrata de fazer justiça, mas sem a menor noção de como enfrentar concretamente a pleora de processos que inunda o Judiciário brasileiro. A receita de gestão privatística priorizou os dados estatísticos, a abordagem quantitativa e economicista e, principalmente, o viés de competição, incorporando o espírito concorrencial de mercado; foram instituídos, até mesmo, rankings e prêmios. O problema é que esse modelo privado é incapaz, tanto do ponto de vista teórico quanto da experiência prática, de lidar com uma abordagem não organizacional, ou seja, com um tipo de gestão que ultrapasse a organização, ou seja, não é adequado para operar algo mais sistêmico. (CHAVES JR, 2015, p. 108-109).

Neste sentido, o modelo que mais se aproxima da gestão judicial, calcada nos princípios constitucionais da administração pública é a cooperação entre tribunais e juízes, por se apresentar alinhada a uma comunicação institucional, interativa, moderna, inovadora, dialógica e altamente sintonizada com a sociedade atual, plural e democrática.

Os núcleos de cooperação judiciária, instituídos pela Recomendação 38/2011 do CNJ e posteriormente convertidos em meta do Judiciário para o ano de 2012 (Meta 4), são espaços institucionais de análise, diagnóstico e deliberação a respeito da litigiosidade em cada tribunal, foro ou localidade, para favorecer o diálogo interno entre os juízes ou mesmo entre o Judiciário, os demais sujeitos do processo e os agentes públicos e sociais. (TOFFOLI, 2019, *on line*).

A rede de cooperação trás uma nova perspectiva de gestão judicial entre os órgãos do Poder Judiciário e um ambiente de diálogo com a participação de magistrados, servidores, demais operadores do direito, cidadão e sociedade em geral, que buscam, conjuntamente, o entendimento, a interação e intercâmbio.

“(…)a importância da Rede Nacional de Cooperação Judiciária, medida adotada pelo CNJ para fortalecer a comunicação entre os órgãos do Poder Judiciário e integrar cada um dos 91 tribunais por meio de mecanismos de cooperação que visam ao aperfeiçoamento da jurisdição”, A proposta é institucionalizar meios que confirmam maior fluidez e agilidade à comunicação entre os órgãos do Sistema de Justiça, tanto para o cumprimento de atos judiciais, como para a harmonização e agilização de rotinas e procedimentos forenses, em uma perspectiva de gestão colaborativa. (TOFFOLI, 2019, *on line*).

Assim, a cooperação judicial é um modelo de gestão no judiciário, que permite melhor atuação coletiva dos tribunais, definição de políticas internas e gestão administrativa. (OLIVEIRA , 2015, p. 37).

**Tabela 1** - Dimensões, Categorias e Variáveis de Desempenho

Dimensão de desempenho	Principal categoria de interesse	Principais variáveis utilizadas
Eficiência	Produtividade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade de processos concluídos</li> <li>• Quantidade de sentenças proferidas</li> </ul>
Celeridade	Duração de processos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tempo de trâmite de procedimentos judiciais</li> <li>• Tempo de trâmite de procedimentos administrativos</li> </ul>
Efetividade	Confiança	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade de violações aos direitos humanos</li> <li>• Quantidade de processo de corrupção</li> </ul>
Qualidade	Mérito de decisões	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade de decisões publicadas</li> <li>• Quantidade de decisões reformadas</li> </ul>
Independência	Autonomia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade de decisões contrárias ao governo</li> <li>• Quantidade de recursos financeiros alocados</li> </ul>
Acesso	Abrangência	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade de juízes per capita</li> <li>• Quantidade de pessoas atendidas</li> </ul>

Fonte: Imagem da tese de doutorado de Leonel Gois Lima Oliveira, FGV, 2015, p. 37.

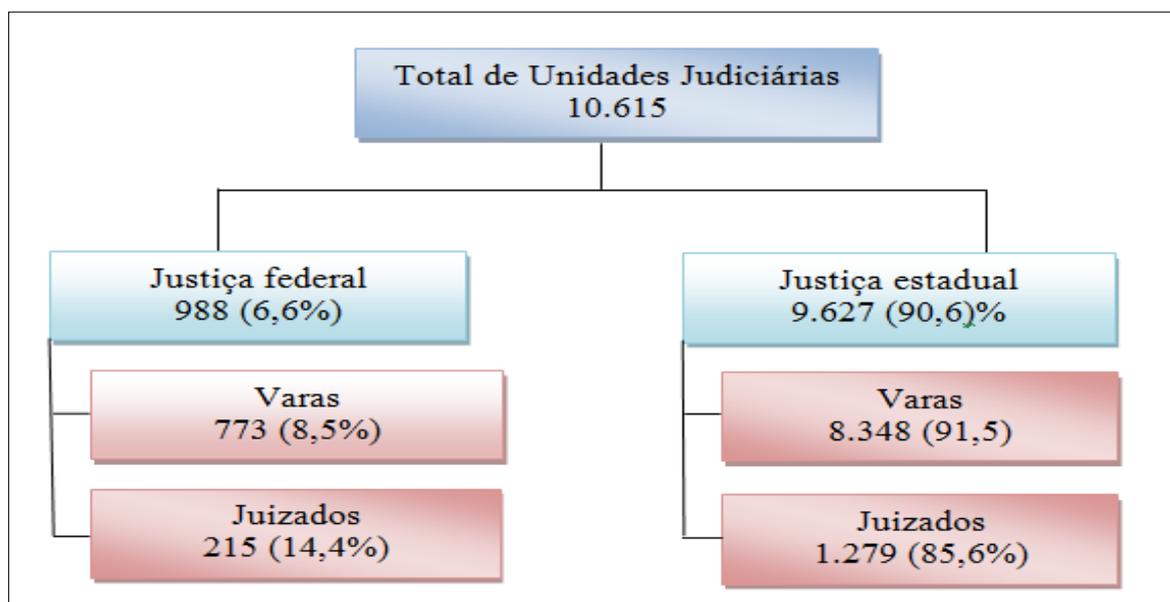
Portanto, são sintomáticos os dados trazidos neste trabalho, que indicam que o judiciário brasileiro, para além dos investimentos, necessários se faz a reestruturação da gestão judicial a fim de que outras formas de atuação, que passam pela cooperação judicial, reflitam em um judiciário mais interativo e moderno.

De outra banda, não se pode esquecer que por detrás da mudança de concepção de gestão e controle que o judiciário viveu nestes últimos dez anos, desde a criação do Conselho Nacional de Justiça, o motriz que lhe moveu, foi o reconhecimento da sua função de prestador de serviços públicos essencial para a sociedade, e com isso, a gestão do judiciário passa a ser a salvaguarda de estabilidade e sobrevivência futura do Poder Judiciário, afinal, magistrado e os tribunais devem se identificar como órgãos julgadores, mas, sobretudo, como gestor de unidade judiciária, responsável pelas garantias, direitos e deveres do cidadão e de toda sociedade, e colaborador na gestão pública.

### 1.6 Da estruturação da justiça estadual e federal no Tocantins e dos elementos estatísticos

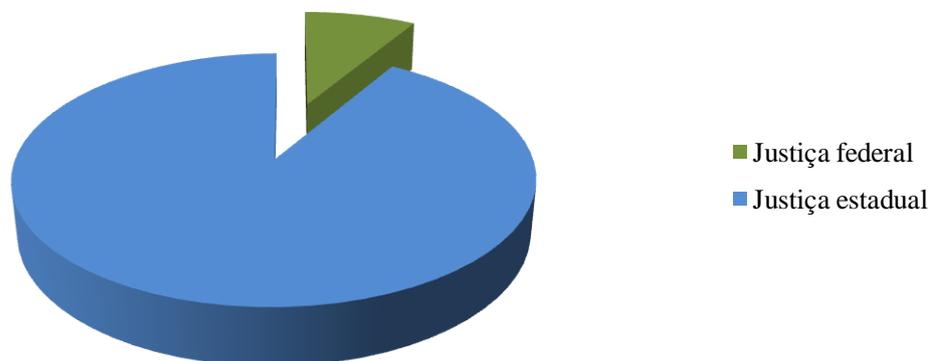
No Brasil, as justiças estaduais e federais estão presentes nos 26 estados da federação e Distrito Federal, e possui na sua formação 10.615 varas/juizados espalhados em 2.702 comarcas sede de municípios. Quanto à justiça federal, são 988 unidades judiciárias localizadas em 279 municípios (CNJ, 2019, p. 20).

**Figura 1** - Quantidade de unidades judiciárias de 1º grau, em 2018.



Fonte: Relatório Justiça em números 2019, ano-base 2018, CNJ, p. 20.

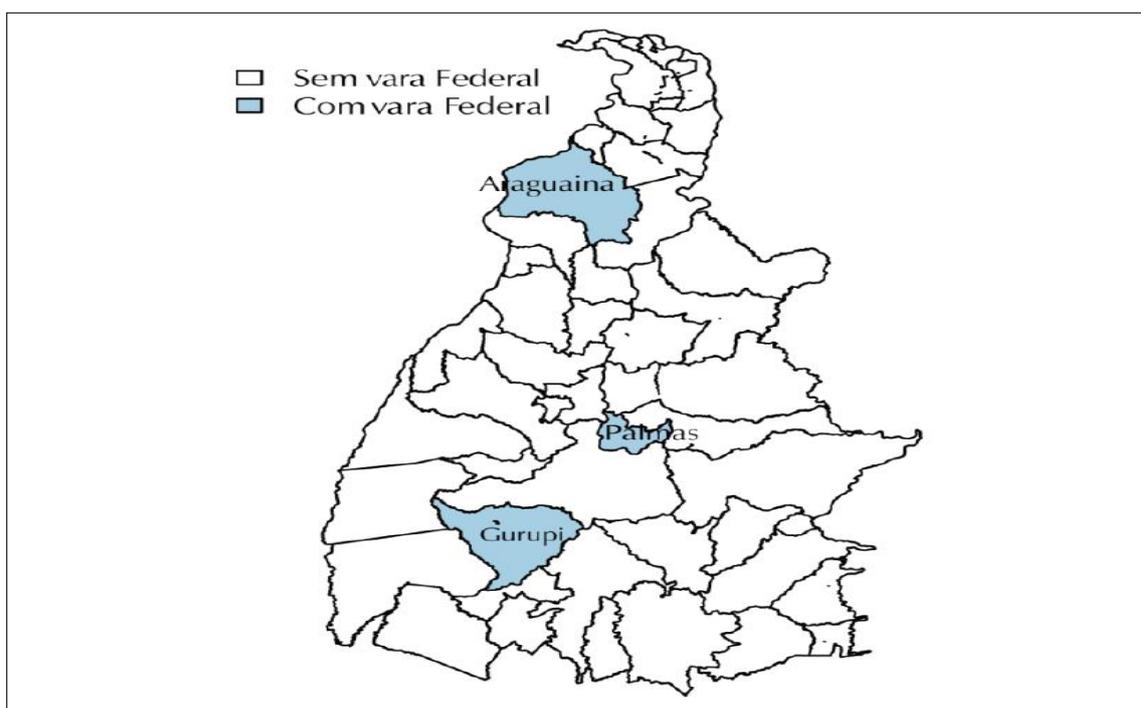
**Gráfico 1** - Divisão da quantidade de unidades judiciárias de 1º grau, em 2018.



Fonte: Relatório Justiça em Números 2019, ano-base 2018, CNJ, p. 20.

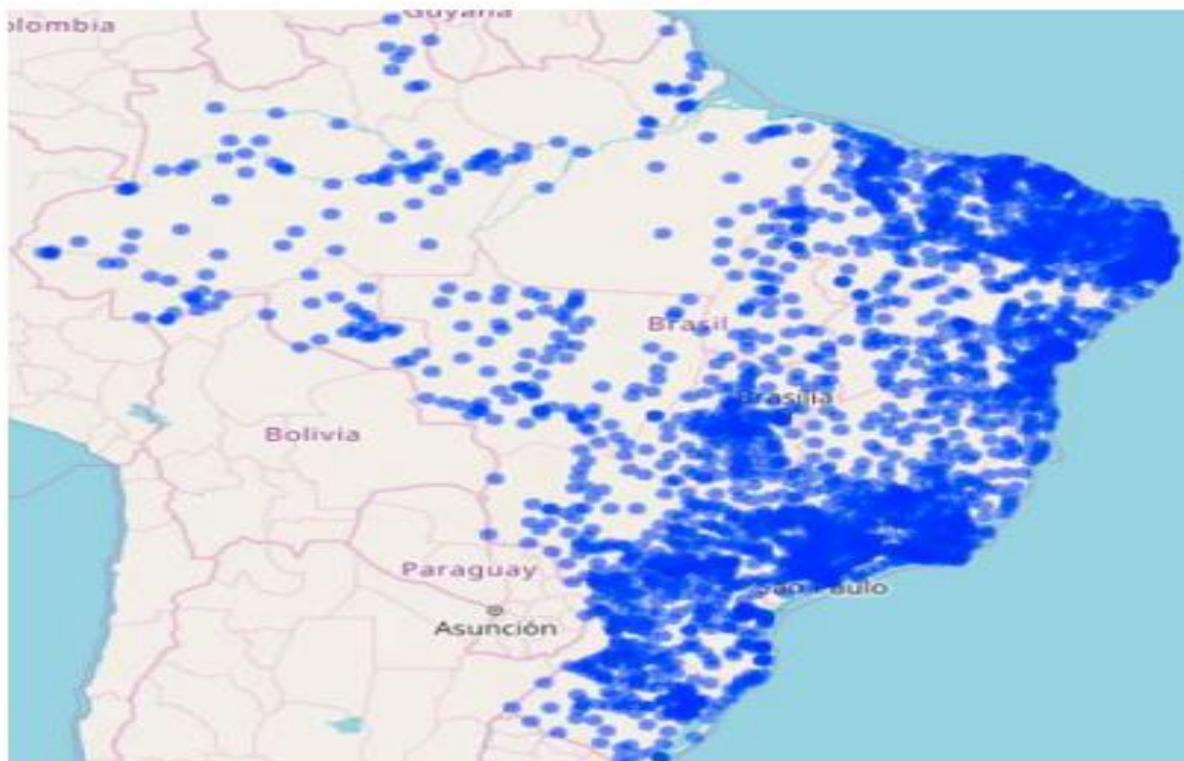
No Tocantins, a justiça estadual é composta por 40 unidades judiciárias localizadas em 139 municípios e 8 unidades judiciárias da justiça federal encontradas em 3 municípios do Estado. Quando se mostra a localização das unidades judiciárias em âmbito nacional, observa-se uma distribuição esparsa das unidades da justiça federal no Tocantins, com pontos no norte, sul e centro do estado.

**Figura 2** - Localização das comarcas estaduais e das subseções judiciárias federais no Tocantins



Fonte: Relatório CNJ, 2013, p. 44 (imagem do relatório CNJ/DPJ).

**Figura 3** - Localização das unidades judiciárias da Justiça Estadual, Federal, Trabalhista e Militar, em 2018.



Fonte: Relatório Justiça em Números 2019, ano-base 2018, CNJ, p. 25 (imagem do relatório CNJ/DPJ).

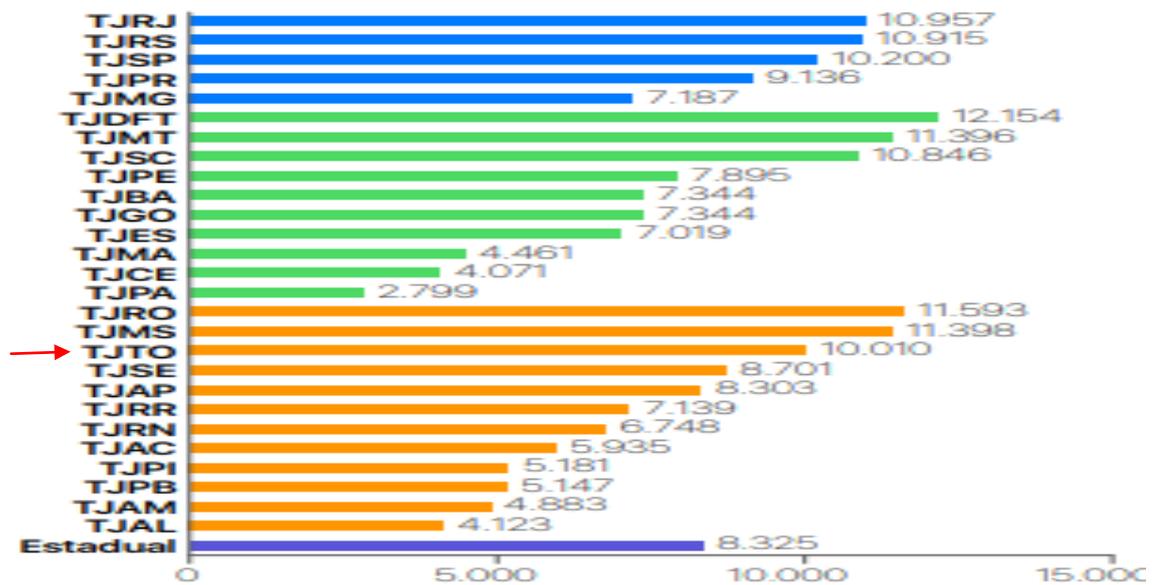
Na análise da quantidade de processos, nota-se que para uma população global brasileira de 209,3 milhões de habitantes, 78,7 milhões de processos encontra-se em tramitação no judiciário brasileiro tramitação (CNJ, 2019, p. 79), sendo que quase 63 milhões estão na justiça estadual e pouco mais de 10 milhões estão na justiça federal, os demais, em outros órgãos do sistema do judiciário. Com isso, constata-se a demanda incomensurável que bate a porta da justiça estadual brasileira, cerca de 80% de todos os processos no Brasil.

No Tocantins, a justiça estadual, em 2018, respondeu entre casos novos e pendentes<sup>7</sup>, por 494.708 processos no ano (CNJ, 2019, p. 30) e teve uma demanda do cidadão pelos seus serviços de 10.010 novos processos por cada grupo de 100 mil habitantes, que representa 155.177 novos processos/ano.

Já a justiça federal teve em 2017, 2.035 casos novos por magistrado (total de 13 magistrados), o que representa 26.455 casos novos no ano (CJF, *on line*).

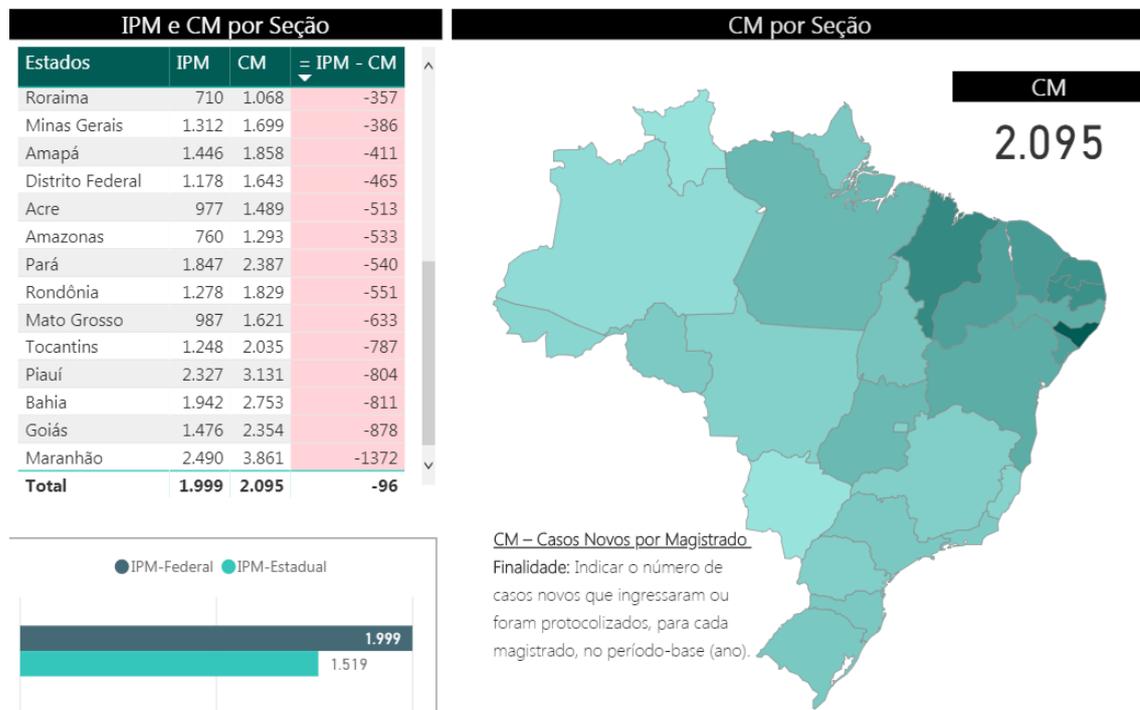
<sup>7</sup> Casos novos é número total de processos que ingressaram ou foram protocolizados e casos pendentes são o saldo residual de processos de acordo com a definição contida nos anexos da Resolução CNJ 76/2009 (CNJ, 2009).

**Figura 4** - Casos novos por 100.000 habitantes, Justiça estadual, em 2018.



Fonte: Relatório Justiça em Números 2019, ano-base 2018, CNJ, p. 85 (imagem do relatório CNJ/DPJ).

**Figura 5** - Casos novos na Justiça federal do Tocantins, em 2017.



Fonte: Observatório da estratégia da justiça federal, ano-base 2017, (imagem do portal da internet).

No Estado do Tocantins, os magistrados estaduais produzem uma média de 1.334 processos/ano e os magistrados da justiça federal, 2.805 processos/ano (CNJ, 2019, p. 187, 201), a série histórica de produtividade<sup>8</sup> dos magistrados estaduais em nível nacional é de 1.897 processos/ano, e dos magistrados federais é de 2.346, vê-se com isso, que a justiça federal ultrapassou em 2018 a média histórica, ainda, quando se observa a carga de trabalho por magistrado<sup>9</sup>, na justiça estadual, em 2018, foram 7.497 processos e na justiça federal, 8.370 processos.

Dado importante também apresentando pelo Relatório Justiça em Números é a taxa de congestionamento<sup>10</sup> dos tribunais no 1º grau, na justiça federal do Tocantins, em 2018, a taxa foi de 70,9% (CJF, *on line*) e na estadual, de 68% (CNJ, 2019, p. 121), isso que dizer que a justiça federal solucionou 29,1% dos processos em tramitação, e na estadual, apenas 32% dos processos.

No cenário econômico, a despesa da justiça estadual está em extenso distanciamento em relação à justiça federal, vez que o custo da justiça estadual no Brasil, em 2018, foi quase 54 bilhões de reais, sendo que 48 bilhões foram para despesa de pessoal (RH) e 6 bilhões para outras despesas. Quando comparado a 2017, a despesa total da justiça estadual cresceu 5%, quase 2 vezes mais que a inflação apurada no ano de 2017 que foi de 2,95%. Já a despesa da justiça federal no âmbito nacional em 2018, foi mais de 11 bilhões, sendo que 10 bilhões foram destinados para despesa de pessoal (RH) e menos de 1 bilhão para outras despesas.

---

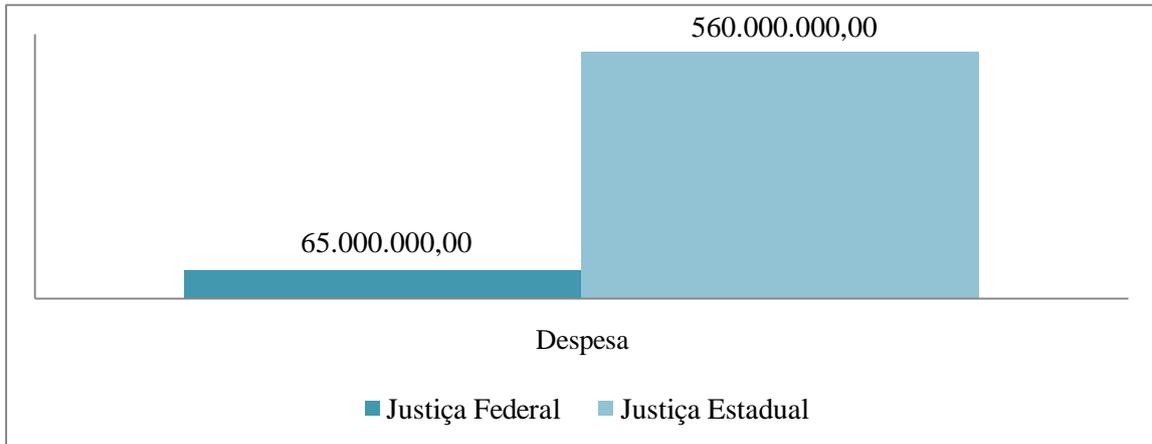
<sup>8</sup> A Resolução n.º 76 de 12 de maio de 2009 do Conselho Nacional de Justiça dispõe sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário e institui o “Justiça em Números” com a transmissão de dados estatísticos semestrais de todos os Tribunais de Justiça do Brasil. Consideram-se baixados os processos: a) remetidos para outros órgãos judiciais competentes, desde que vinculados a tribunais diferentes; b) remetidos para as instâncias superiores; c) arquivados definitivamente; d) em que houve decisões que transitaram em julgado e iniciou-se a liquidação, cumprimento ou execução. Não se constituem por baixas as remessas para cumprimento de diligências e as entregas para carga/vista. Exemplo: o processo “A” foi sentenciado e teve apelação e com isso, foi remetido para o TJ (1ª BAIXA), ao retornar do TJ o processo transitou em julgado e iniciou o cumprimento da sentença (2ª BAIXA), por fim o processo “A” foi arquivado definitivamente (3ª BAIXA). Apenas o 1º movimento de BAIXA deve ser considerado. (TJTO, 2014, *on line*).

<sup>9</sup> São notáveis as diferenças de produtividade dentro de cada ramo de justiça. Na Justiça estadual, a maior produtividade está no TJRJ, com 3.339, enquanto a menor, no TJPB, com 828, ou seja, uma diferença de 2.511 casos baixados por magistrado. Diferenças significativas também são encontradas na Justiça federal: a variação entre o TRF mais produtivo e menos produtivo é de 1.131 processos. (CNJ, 2019, p. 89).

<sup>10</sup> Taxa de congestionamento é o percentual de processos pendentes em relação ao total que tramitou conforme fórmulas contidas nos anexos da Resolução CNJ 76/2009 (CNJ, 2009).

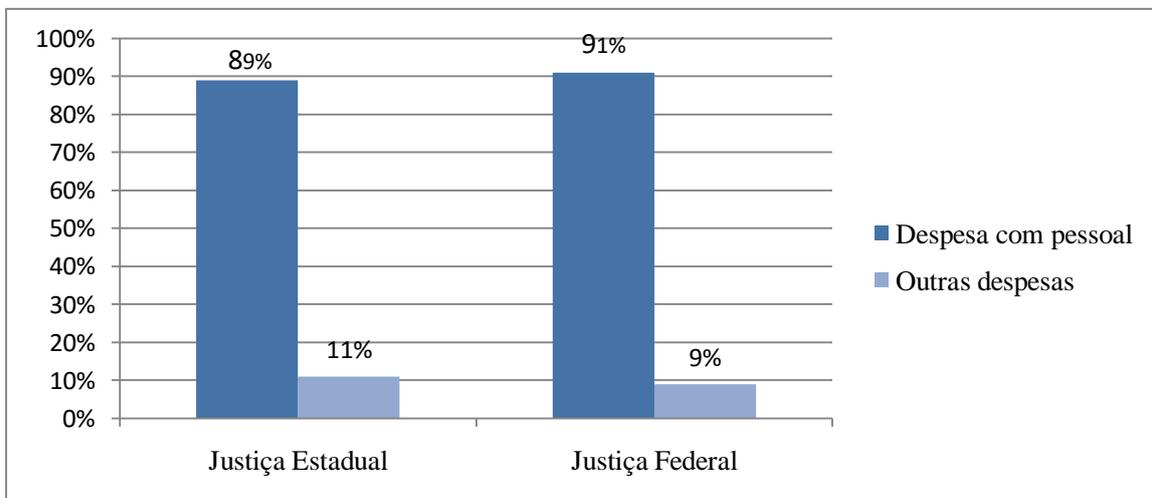
No Tocantins, a despesa em 2018 na justiça estadual atingiu pouco mais de 577 milhões, e na justiça federal no Tocantins, foi pouco mais de 65 milhões.

**Gráfico 2** - Despesa em 2018, da justiça estadual e federal.



Fonte: Relatório Justiça em números 2019, CNJ, p. 38 e 46.

**Gráfico 3** - % de comprometimento em despesas da justiça estadual e federal.



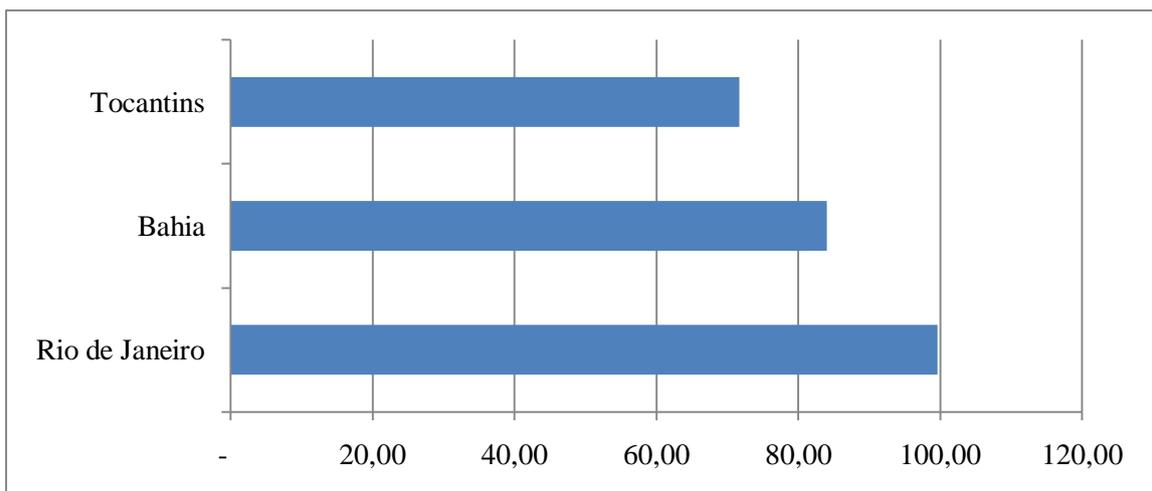
Fonte: Relatório Justiça em números 2019, CNJ, p. 38 e 46.

A eficiência do judiciário é demonstrada por meios técnicos e pelos seus aspectos econômicos. Alguns estudos buscam evidenciar os impactos econômicos do Judiciário, bem como as possibilidades de redução dos custos dos processos. A ideia básica é de que um Judiciário eficiente, eficaz e efetivo serve como estímulo para o desenvolvimento da economia, fornecendo segurança jurídica e que não prejudiquem a intenção de futuros investimentos financeiros. Tais estudos estão inseridos no contexto da Análise Econômica do Direito (Law and Economics), um movimento que surgiu na década de 1960 nos Estados Unidos. (OLIVEIRA, 2015, p. 36).

No que se refere à densidade demográfica, sob ótica da localização do jurisdicionado em relação às unidades judiciais, o Conselho Nacional de Justiça (2019, p. 22), aponta que em âmbito nacional, 90,3% da população brasileira residem em município que são sede da justiça estadual e 5% em sede da justiça federal. Não obstante, a localização das comarcas cobrem apenas 48,5% do total de 5.570 municípios no Brasil.

Em regra, as unidades judiciárias estão situadas em localidades de grande concentração populacional, em situação inversa, o Tocantins apresentou-se como o estado com a menor cobertura populacional em relação aos demais entes federados, apresentando 71,7% da população residente em comarcas, de uma média nacional de cobertura de 90,3%. Os estados com maior cobertura são o Rio de Janeiro, Distrito Federal e Amazonas, e de menor cobertura, os estados do Tocantins, Minas Gerais e Maranhão.

**Gráfico 4** - % População residente em comarcas da justiça estadual, comparativamente.

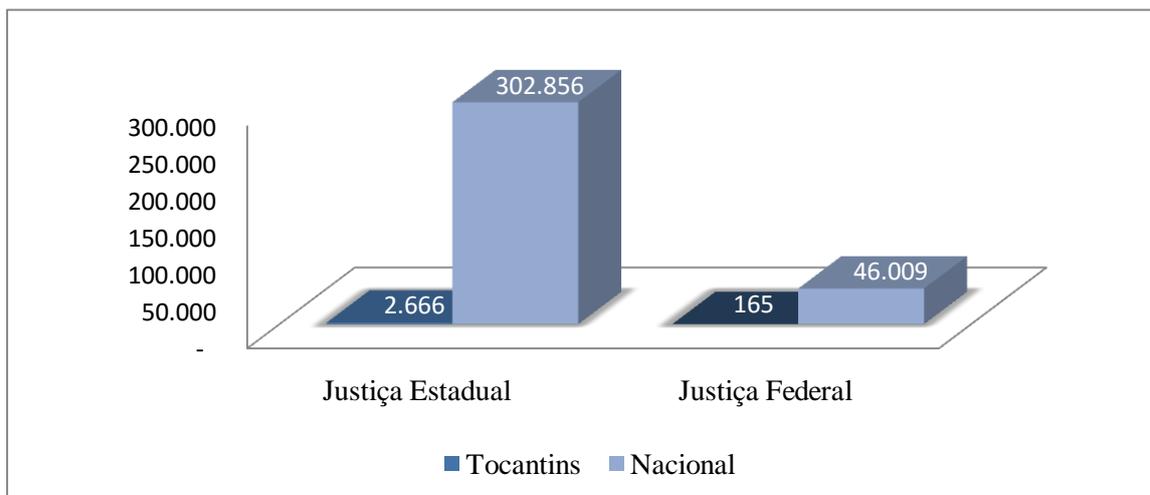


Fonte: Relatório Justiça em números 2019, ano-base 2018, CNJ, p. 22.

Quanto ao total da força de trabalho, temos também uma larga distância entre justiça estadual e federal, justificada pela cobertura mais ampla da justiça estadual em relação a federal, assim, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2019) apontou que em todo judiciário nacional (justiça federal, estadual, do trabalho, eleitoral, militar estadual, militar da união e tribunais superiores, à exceção do Supremo Tribunal Federal) há uma força de trabalho de 450.175 servidores (cedido, requisitado, efetivo, sem vínculo efetivo e auxiliar da justiça) e magistrados, destes, 302.856 pertencem à justiça estadual e 46.009 à justiça federal.

No Tocantins, são 2.666 entre servidores e auxiliares, além de 113 magistrados na justiça estadual, e na justiça federal, 165 servidores e 13 magistrados.

**Gráfico 5** - Força de trabalho (servidores) comparativa justiça federal/estadual e judiciário nacional.



Fonte: Relatório Justiça em números 2019, ano-base 2018, CNJ, p. 34, 38 e 46.

O mesmo relatório aponta que o tempo médio do processo baixado na justiça estadual comum do Tocantins, na fase de conhecimento é de 1 anos e 2 meses, e na justiça federal de 1 anos e 1 meses.

Na Justiça estadual, o estoque equivale a 3,2 vezes a demanda e na Justiça federal, a 2,4 vezes. Tais diferenças significam que, mesmo que não houvesse ingresso de novas demandas e fosse mantida a produtividade dos magistrados e dos servidores, seriam necessários aproximadamente 2 anos e 6 meses de trabalho para zerar o estoque. Esse indicador pode ser denominado como “Tempo de Giro do Acervo”. O tempo de giro do acervo na Justiça estadual é de 2 anos e 10 meses, na Justiça federal é de 2 anos e 4 meses (CNJ, 2019, p. 80)

De todo dado estatístico, observa-se que a justiça federal carece de interiorização, seja para reduzir sua enorme taxa de congestionamento de 70,1% e permitir maior efetividade da atividade jurisdicional, seja para absorver todas as demandas que hoje sobrecarregam a justiça estadual no Tocantins.

Desta forma, pode-se visualizar se o desempenho do tribunal melhorou ou piorou ao longo destes anos, permitindo informações para futuras tomadas de decisão que promova uma melhoria no desempenho dos tribunais. Portanto, faz-se necessário aproximar os conhecimentos da Ciência Política com a Administração Pública para uma compreensão mais ampla dos determinantes da eficiência do Judiciário. (OLIVEIRA, 2015, p. 39).

Passando agora para o panorama estrutural do Tocantins, o estado possui uma população estimada de 1.550.229 milhões de habitantes, distribuída em 139 municípios, num

território de 277.720,412 km<sup>2</sup>, com a 14<sup>a</sup> menor renda per capita entre os demais estados, segundo dados oficiais do IBGE (DOU, 30/08/2017), e é um dos Estados que compõe a Justiça federal da 1<sup>a</sup> Região que está presente em apenas 3 comarcas do Estado: Araguaína, Gurupi e Palmas.

O Tribunal Regional Federal da 1<sup>a</sup> Região é composto ainda, por outros 12 estados brasileiros, quais sejam: Distrito Federal, Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia e Roraima.

Segundo dados do Conselho da Justiça Federal, atualmente, no Tocantins, estão instaladas 4 varas federais e 1 juizado autônomo na comarca de Palmas, 2 varas federais em Araguaína e 1 em Gurupi, resultando um total de 8 unidades da justiça federal no Estado, contando com 13 juízes federais (CJF, 2019, *on line*).

Importante iniciativa neste condutor, foi a Lei Federal 12.011/2009, que criou 230 varas federal, com o intuito de interiorizar a justiça federal, e o Tocantins recebeu 3 varas federal decorrentes desta Lei, sendo 1 em Araguaína, em 2010, 1 em Gurupi, em 2011 e 1 em Palmas em 2013.

O processo de interiorização da justiça federal, já se arrasta a uma longa data e o custo do processo judicial e da entrega efetiva da justiça, está a cargo da justiça estadual, que além das diversas matérias, responde também pelas ações residuais que as justiças especializadas não alcançam.

Quando analisado a quantidade de varas federais distribuídas nos outros Estados componentes do Tribunal Regional Federal da 1<sup>a</sup> Região, o Tocantins possui maior quantidade de varas somente em relação aos Estados do Acre (4) e Amapá (6), frise-se, que são Estados com uma extensão territorial infinitamente menor que a do Tocantins, sendo 8.834,942 km<sup>2</sup> e 6.503,458 km<sup>2</sup>, respectivamente.

A justiça estadual, segundo a Lei Complementar Estadual 10/1996 e dados atualizados do Portal da Transparência do Tribunal de Justiça do Tocantins, conta com 40 comarcas e 156 varas/serventias/juizados estaduais instalados e 113 juízes de direito (TJTO, 2019, *on line*).

Neste cenário, fica evidente a desigualdade na proporção do quantitativo de juízes estaduais em relação ao federal no Tocantins, onde, para cada subseção judiciária tem-se aproximadamente 5 varas/juizados estaduais, e para cada juiz federal (no total de 13, no Tocantins), temos quase 8 juízes estaduais.

Se comparado à quantidade de unidade judiciária por municípios, teremos, em média, mais de 3 municípios abrangidos por cada comarca da justiça estadual, enquanto cada

subseção judiciária abrange, em média, quase 17 municípios do Estado, é uma diferença enorme o raio de extensão da justiça federal comparada a estadual.

Todos estes dados procuram trazer um cenário global do judiciário brasileiro e alguns dados da justiça estadual e federal tocantinense, para, também, a partir deles, desenvolver a relação com os impactos da competência constitucional delegada na jurisdição estadual e federal no Tocantins.

## **2. DEVER MORAL DE COOPERAR E O PROCESSO DE COMUNICAÇÃO**

Somente através do discurso, encontramos o ponto de partida e o de chegada para o consenso, e é nessa esteira que este trabalho se desenvolve, na busca incessante pela sustentação de que o diálogo e a cooperação são baluartes para a interação entre os órgãos do judiciário no exercício dual da competência constitucional delegada, sendo, portanto, pressuposto filosófico para formação de relação institucional.

A linguagem mediatiza fundamentalmente toda relação significativa entre sujeito e objeto. Ela está inevitavelmente presente em toda comunicação humana, a qual implica um entendimento mútuo sobre o sentido de todas as palavras e sobre o sentido do ser das coisas mediadas pelos significados da palavra. A linguagem possui, primordialmente, um sentido comunicativo, ou seja, nós moramos na linguagem. Para nos comunicarmos, a única alternativa é a linguagem. Sem ela, não temos nem conhecimento e nem acesso ao mundo (LONGHI, apud, MADEIROS, 2014, *on line*).

Dentro desta perspectiva de racionalidade comunicativa, que é a ação voltada para o entendimento, processada através do agir comunicativo, da interação e a articulação com o outro, consumada pelo diálogo, Habermas, constrói uma ação livre de ato individual e solitário, baseada nas interações estabelecidas a partir do diálogo e da comunicação, onde as decisões levam em conta os interesses comuns e a reciprocidade.

Habermas afirma que “entender um ‘ato-de-fala’, significa que, pelo menos, dois sujeitos, linguísticos e interativamente competentes, compreendem identicamente uma mesma impressão” (LONGHI, apud, MADEIROS, 2014, *on line*), afinal, o consenso é alcançado quando os participantes do discurso, têm essa compreensão.

Um sujeito solitário não terá como agir comunicativamente. Comunicação que é concebida como um ato intrinsecamente intersubjetivo. Por isso a teoria do agir comunicativo só pode ser fundada sobre as estruturas da linguagem natural, capaz de produzir uma racionalidade baseada em uma

compreensão intersubjetiva. O conceito de agir comunicativo refere-se, portanto, a interação de pelo menos dois sujeitos capazes de se expressar através da linguagem e que, por meios verbais ou não, estabeleçam uma relação entre si. (MADEIROS, 2014, *on line*).

Assim, a capacidade de estabelecer um alinhamento maior entre a justiça federal e estadual nas causas oriundas da competência constitucional delegada perpassa pelo entendimento resultante do agir comunicativo e pelo dever moral de cooperação.

Em meio a essa realidade, o princípio da democracia de Habermas, aplicado ao Judiciário, por um lado, exige a consolidação de modelos mais participativos de construção de decisões, orientados à formação de consensos e legitimadores da atuação do tribunal (nas sociedades democráticas contemporâneas, a legitimação das decisões judiciais depende da observância dos princípios morais de justiça e do projeto de valores de uma determinada comunidade nacional); por outro lado, exige o equilibrado exercício das respectivas atribuições pelos poderes, sendo a harmonia interna indispensável à materialização dos comandos constitucionais. A questão da harmonia assume feições complexas em meio às transformações dos sistemas jurídicos contemporâneos (CHAVES, 2012, p. 4).

Em outras palavras, é permitir que a efetividade da prestação jurisdicional e do acesso à justiça sejam apoiados em arranjos comunicativos entre tribunais, revestida da solidariedade e numa formação discursiva exercida pela cooperação judicial.

Portanto, neste capítulo, o exercício da jurisdição previdenciária na competência constitucional delegada será trazido pela ótica da filosofia de Jung Habermas e Immanuel Kant, e através da base das teorias do agir comunicativo e do imperativo categórico, a interpretação dos efeitos da cooperação judicial entre os órgãos da justiça.

## **2.1 O dever de cooperação**

O instituto da cooperação judicial foi introduzido em 2011 nos tribunais, pela Recomendação 38/2011 do Conselho Nacional de Justiça, e é sobre o dever de cooperação que trataremos aqui.

Entende-se por cooperação interna no judiciário o caminho por onde os tribunais podem, entre si, atuar de forma colaborativa horizontal, contribuindo um para com o outro em busca de resultado que seja comum para ambos, onde magistrados ampliem a comunicação institucional direta com outros magistrados, abreviando com isso, a entrega da prestação jurisdicional.

Assim, o Conselho Nacional de Justiça passa a ser o precursor do conceito de cooperação judicial interna, incentivando a formação de núcleos de cooperação e o desenvolvimento de políticas judiciárias uniformizadas nos tribunais, e com isso, estabelecer o liame entre os magistrados nos diversos tribunais, identificando barreiras dos processos e tornando-os mais rápidos, econômicos e eficazes, sendo, portanto, um meio mais adequado, no atual cenário jurídico brasileiro, para se atingir objetivo comum entre tribunais.

A cooperação intra-administrativa ou interna é aquela que opera no âmbito dos órgãos e entidades públicas. Cooperação administrativa, nesse contexto, é a disposição para o apoio profissional mediante o qual esforços são somados para permitir a realização das tarefas públicas de modo adequado, eficiente e eficaz. Esse tipo de cooperação constitui um dever funcional de apoio recíproco entre agentes público com vistas a possibilitar o bom funcionamento do Estado. (MARRARA, 2016, p.116).

Porquanto a efetividade da cooperação judicial perpassa, sem dúvida, pela mudança de política institucional e estratégica, acima de tudo, por uma mudança de cultura organizacional judiciária, pois, implica em compartilhamento, colaboração institucional, visão de unicidade do Poder Judiciário para se alcançar a efetividade desejada.

Nos últimos anos, a tecnologia e a comunicação eletrônica tem tido destaque como meio de cooperação interna entre tribunais e órgãos do sistema de justiça, essa evidência se mostra necessária e cada vez mais comum e a cooperação judiciária deve estar inserida nessa concepção da nova cultura tecnológica, notadamente, a informatização do processo judicial e de diversos serviços da justiça, que permite um diálogo institucional mais frequente, com a perspectiva de permitir compartilhamento de soluções, parcerias e troca de aprendizagem.

Com isso, o judiciário, hoje mais do que nunca, assiste as relações humanas e jurídicas sendo potencializadas eletronicamente, vendo fronteira territorial cada vez menos evidente e a cooperação - como solidariedade entre tribunais - se apresentando como solução para essa complexidade.

Na realidade nacional brasileira, temos uma justiça segmentada e é neste viés, que a cooperação judicial interna é o ponto de contato entre eles.

No Brasil, afora a própria regulação regional do Mercosul, e a integração idealizada pelo Unasul, há também uma nova perspectiva muito interessante para a cooperação judiciária ou interna. A grande maioria dos países europeus não é federal, daí que lá a ideia de cooperação é, sobretudo, internacional. Mas no Brasil, além de suas dimensões continentais, temos uma Federação, com quase três dezenas de Judiciários estaduais, além de cinco ramos da Justiça (federal, estadual, trabalhista, eleitoral e militar) que

são segmentados e com pouca interação entre si. Temos no Brasil, hoje, quase cem tribunais-ilhas (CHAVES JR, 2009).

Com isso, a cooperação judicial interna não significa a prevalência da interação institucional através de decisões e direções unilaterais, mas uma colaboração adequada aos fins que se pretende, diante do suporte institucional entre tribunais, que neste capítulo será trilhada pela teoria habermasiana (Ação Comunicativa) e kantiana (Imperativo Categórico), no intuito de imbuir valor moral a ação da cooperação interna no Poder Judiciário.

Para examinar o dever de cooperação nas relações entre os órgãos do Poder Judiciário é necessário inicialmente falar de Immanuel Kant, notadamente discutir as ideias do filósofo, situando-as na atualidade e retirando delas, uma inspiração e interpretação de que a razão prática impõe um dever moral e jurídico de cooperação judicial.

Neste sentido, existe um dever de cooperação no âmbito do Poder Judiciário?

A teoria do agir comunicativo pode ser aplicada para o fortalecimento da cooperação interna e a integração entre os órgãos da justiça brasileira?

São perguntas como estas que orientaram o desenvolvimento deste capítulo e permearam a interdisciplinaridade com a contribuição das disciplinas: direito, sociologia e filosofia.

A intenção é fazer o uso da teoria como eixo argumentativo deste tópico, e mais adiante, relacioná-la à teoria comunicativa de Habermas, sem com isso, pretender debater o idealismo da teoria de Kant.

Ao tratar da moral, Kant afirma que “não é possível conceber coisa alguma no mundo, ou mesmo fora do mundo, que sem restrição possa ser considerada boa, a não ser uma só: uma BOA VONTADE” (*apud*, HUPFFER, 2011, p. 4). Expressando que no campo da ação moral, o agente propulsor é a boa vontade que está na razão prática e somente a partir dela, se deduz o dever moral.

Para ele este princípio é o cimento da sociedade e está alicerçado em duas máximas: a primeira diz que nós temos que nos comportar de forma que nossa ação possa ser transformada em lei universal que vai guiar o comportamento de todos; a segunda máxima diz que não basta que nossa ação tenha se transformado em uma lei universal, mas, também é necessário que ela seja considerada como uma finalidade em si mesma e não apenas um instrumento da nossa vontade. Com Kant o “outro” passa a ter uma finalidade moral. Daí que ao incluir o “outro” no seu julgamento o ser humano materializa um valor moral, ou seja, sai da zona de conforto e passa a contribuir para a criação de uma nova ordem jurídica que não apenas defende os seus direitos, mas que me também o projeta em direção ao outro. E a beleza desta afirmativa de Kant está na construção do “Princípio da

Dignidade Humana” e, em consequência o princípio da solidariedade. (HUPFFER, 2011, p. 6).

Michael Sandel, diz que para Kant, o valor moral não consiste nas consequências, mas na intenção da ação (*apud*, CUNHA, 2016, p. 11). Para ele, deve-se fazer o que é certo, e não por motivo exterior à coisa, se agir por outro motivo que não por dever, a ação não terá valor moral.

Kant é conhecido pela teoria sobre uma obrigação moral única e geral, que explica todas as outras obrigações morais que temos: o *imperativo categórico* (que vem a ser o dever de agir na conformidade dos princípios que se quer sejam aplicados por todos os seres humanos). Os imperativos categóricos constituem leis morais e são os únicos que podem ser chamados de leis morais (os imperativos hipotéticos podem se constituir em preceitos práticos subjetivos mas nunca em leis práticas, pois não são passíveis de serem universalizados). (MEDEIROS, 2019, *on line*)

O filósofo prossegue o raciocínio e afirma que Kant distingue dever de inclinação, mas estes com frequência coexistem. Ainda, que alicerçar a moralidade em interesses aniquila sua dignidade. “Merecemos respeito por sermos racionais, capazes de pensar; autônomos, capazes de agir e escolher livremente”, diz Sandel (2012, p. 8).

A moralidade para Kant é guia para as ações, e o dilema reside em saber se seria possível que a ação fosse realizada por todos ou se devíamos apenas desejar que todos a realizasse, afinal, a razão prática advinda da moralidade, ditaria princípios universais como a igualdade e justiça.

Ademar Pozzatti Júnior (2017, p. 594), expõe que na obra *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*, ao tratar da filosofia prática, da ética em geral, Kant assinala que o homem não tem somente uma faculdade cognoscitiva, mas que a sua moralidade se manifesta também no agir.

Desse modo, aceitando a clássica distinção entre razão teórica e razão prática, e, dando primazia a esta última, ele observa que junto à faculdade cognoscitiva, há também no homem uma faculdade racional dirigida à ação.

Decerto, que um princípio fundamental da ética kantiana é a autonomia da razão prática, que tem por finalidade o domínio do homem sobre a natureza, posição contrária de Habermas, que acredita numa razão livre e crítica.

Haida Maria Hupffer (2011, p. 4) afirma que para Kant, só o ser racional tem a capacidade de agir segundo a representação das leis, isto é, segundo princípios, pois só ele

tem uma vontade autônoma. Para que o homem possa derivar as ações das leis é necessária à razão, isto leva Kant a dizer que a vontade não é outra coisa senão a razão prática.

Essa razão prática, Kant chama de imperativo categórico, que significa “agir apenas segundo uma máxima tal que possas ao mesmo tempo querer que ela se torne lei universal” (KANT, *apud* POZZATTI JR, 2017, p. 595), ou seja, a máxima da lei moral é o agir a partir de um dever e que este ato seja universal. A universalidade é à base do imperativo categórico, onde os atos morais devem ser impessoais e universais.

Na teoria moral kantiana, o imperativo categórico não deriva da experiência e impõe-se por si mesmo, e não pela finalidade que permite agir. O imperativo categórico, cumprido ou não, sempre terá o caráter de lei prática, sendo uma proposição construída por Kant, a qual impõe ao sujeito um imperativo (uma máxima) que deve ser cumprido por enunciar uma lei universal. (HAMEL, 2011, p. 166).

Assim, o dever para Kant, não está subjulgado a nenhuma outra lei que não seja ao princípio da autonomia da vontade, ou seja, a própria ação subjetiva humana, sendo, portanto, um princípio que norteia toda lei moral, ao ressaltar a fragilidade da bondade - da livre vontade humana - Habermas afirma que essa ordem não pode ser alcançada pelo caminho de uma moralização, mas apenas pela regulamentação jurídica.

**Figura 6** - Imperativo Categórico de Kant

<b>IMPERATIVO HIPOTÉTICO</b>	<b>IMPERATIVO CATEGÓRICO</b>
Faz A, se queres B.	Faz A!
<i>Cumprir as tuas promessas, se queres ser bem visto.</i>	<i>Cumprir as tuas promessas!</i>
Condicional (se...)	Incondicional
O que ordena é um meio para algo	O que ordena é um fim em si
A vontade é heterónoma (determinada por algo que lhe é exterior)	A vontade é autónoma (determinada por um princípio que dá a si mesma)
Não depende exclusivamente da razão	Depende exclusivamente da razão

Fonte: Imagem retirada do artigo “A filosofia prática de Kant” (MEDEIROS, 2019, *on line*)

Por certo, que um dos valores de Kant oferece na sua teoria é a construção de deveres morais (imperativos) que não se limitam a consciência, mas, sim, à razão pura, que deve ser universal para todos, sem distinção. Neste sentido, Kant apresenta a vontade autônoma, livre de inclinação, como sustentáculo da moralidade, ou seja, como diz Haida Hupffer (2011, p.8) é “o dever pelo dever”.

Para Kant a razão é a faculdade que preside a nossa vida moral, “dando como verdades já resolvidas aquelas idéias da razão que o intelecto não é capaz de demonstrar mediante simples lógica discursiva”. A idéia de Habermas sobre uma ética discursiva “puede verse como una reconstrucción de la idea kantiana de razón práctica em términos de razón comunicativa”. Ao nosso ver, Habermas parte dos pressupostos da ética kantiana, manifestamente, nomeadamente ou não. A ideia de universalidade são retomadas e avaliadas em outros planos. (HUPFFER, 2011, p. 14).

Habermas, indo além do princípio da autonomia da vontade de Kant, não se ateve a apenas criticar o princípio da autonomia na ética kantiana, ao contrário, antes, ele depura o imperativo categórico de Kant, e ao invés de conferir uma máxima no comportamento moral a todos, indistintamente, buscando uma lei universal como faz Kant, resgata a significação, e, “diferentemente do filósofo ele vai dizer que devemos submeter a nossa máxima a todos os outros, a fim de examinar por meio da discussão sua pretensão à validade universal. Introduce assim, o princípio da teoria do discurso e busca fundamentar o direito pela teoria do discurso.” (HUPFFER, 2011, p. 2).

Observe-se que tanto a moral quanto o direito têm o mesmo objetivo: assegurar a liberdade do homem, impedindo que esse possa ser rebaixado à condição de simples meio (não sendo, pois, considerado um fim em si mesmo). Ocorre que, enquanto a moral busca a liberdade interna, a independência do sujeito em relação a todo o dever que não seja o dever autônomo, o direito realiza a liberdade do agir externo na convivência com os demais. Isso porque no direito, é fundamental que a ação se exteriorize, deparando-se com a instância do arbítrio de outro ser humano. (GOYARD-FABRE, *apud* POZZATTI JR, 2017, p. 596).

Importante aqui também destacar, que uma das principais críticas ao pensamento kantiano é o seu idealismo, que por vezes foge da possibilidade de concretização e de materialização, dificultando para a contemporaneidade a operacionalização prática da teoria kantiana.

Com essa perspectiva e num exercício interpretativo do pensamento Kantiano, pode-se pensar na cooperação como um dever moral, como um verdadeiro imperativo categórico, pela sua universalidade e necessidade, afinal, primeiramente, cooperar implica na expectativa de que a mesma cooperação seja dirigida a mim, pois a cooperação é “o pensar no lugar de todo o outro” (KANT, *apud*, POZZATTI JR, 2017, p. 598), o que significa nada mais, do que o agir com o outro como eu gostaria que agissem comigo, um verdadeiro exercício de corresponsabilidade e de solidariedade recíproca.

Por ser racional, o ser humano é moral. E dessa moralidade advém a ideia de tratar os outros de forma que tal tratamento pudesse se tornar uma lei universal. Nessa lei universal estão inseridos a solidariedade e o “dever de hospitalidade”, conceitos que Kant empresta ao presente trabalho a fim de fundamentar o dever de cooperação. Para embasar esse dever de “hospitalidade jurídica”, urge que a jurisdição tenha uma mentalidade alargada, humanizada e não restrita ao conforto do Estado nacional. (POZZATTI JR, 2017, p. 601).

Quando se fala em cooperação, no exercício da ideia kantiana, a sua lógica causa, naturalmente, um impacto direto na ideia de interferência da independência e autonomia das instituições, nesse sentido, o dever de cooperação interna subsiste e é reforçado, certamente, quando é visto através do princípio da solidariedade, fato que ameniza qualquer resistência à defesa da cooperação judicial entre os tribunais.

## **2.2 Solidariedade: um valor presente na Cooperação**

Na imersão dos elementos que compõem a cooperação judicial, trazido no capítulo antecedente, nota-se, como premente componente fundamental no contexto deste trabalho, a integração do elemento da solidariedade, que aqui trago numa vertente ético-filosófica, a fim de saber como a solidariedade ilumina a cooperação na integração entre os órgãos do sistema de justiça.

A solidariedade ética, enquanto dever de cooperação, quando colocado ao mundo jurídico, deve ser visto como um dever de responsabilidade para com o semelhante. O Direito, por ter também uma dimensão ética, traz para si a ideia de solidariedade enquanto cooperação e, sob uma perspectiva de alteridade, traz a solidariedade como uma responsabilidade para com outrem. Assim, “a solidariedade exprime a cooperação e a igualdade na firmação dos direitos fundamentais de todos”. (PERLINGIERI, *apud*, BAGATINI e ZIEMANN, 2016, p. 7).

Consta expresso no artigo 3º, inciso I da Constituição de 1988, o princípio constitucional da solidariedade, encontrando no título dos princípios fundamentais, constituindo, portanto, base valorativa do ordenamento constitucional, notadamente nas ações dirigidas pelos tribunais, magistrados e servidores em razão eficiência da prestação jurisdicional e garantias do acesso à justiça.

Ao constitucionalizar a solidariedade, o constituinte retirou-a da sublimidade (abstração) e a colocou no plano dos fatos concretos, torna-a uma obrigação ética e de cooperação.

Neste viés ético, a solidariedade é cooperar com o outro, é um agir solidário, uma solidariedade enquanto cooperação, que se caracteriza pela responsabilidade para com o outro, no senso de responsabilidade mútuo.

O sistema jurídico, notadamente de direito civil, já fora deveras individualista, possuindo hoje um tímido viés solidarista, com pequena expressividade na prática. Por isso a necessidade de se pensar e atuar para uma ideia de solidariedade como um novo paradigma nas relações jurídicas, para fins de concretização da dignidade da pessoa humana. (BAGATINI e ZIEMANN, 2016, p. 12).

Conceitualmente, a solidariedade implica, como virtude, harmonizar-se com a noção e a ideia de cooperação, no exercício de “consolidar algo, tornar sólido” (PATRUS, 2013, *on line*), por certo que na solidariedade a cooperação é conjugada, porém o inverso desta assertiva não é regra, e é passível de confirmação.

Embora o ser humano conserve seu lado individualista, o sentimento egoísta, por si só, não basta. Frans de Waal refere que há algo como um “autointeresse esclarecido”, que nos leva a trabalhar em prol de uma sociedade que sirva aos nossos melhores interesses. Tanto os ricos como os pobres dependem do mesmo sistema de esgotos, das mesmas autoestradas e do mesmo sistema de leis. De fato, ao crescermos em sociedade, somos introduzidos nesse contrato e reagimos com indignação quando ele é violado. (WAAL, *apud*, SILVA, 2013, *on line*).

Na solidariedade, agentes dividem entre si, de modo igualitário, as responsabilidades por uma ação e as consequências resultantes dela, enquanto a cooperação é o ato de ajudar pessoas ou instituições a atingir um objetivo. Pode-se aqui trazer, portanto, o revestimento da consciência do agente por uma contribuição na consolidação de determinada ação, que está ciente e desejoso por sedimentar algo, caracteriza neste ato a cooperação solidária.

Entre outras interpretações registradas sobre a solidariedade, podem ser citadas as seguintes (...) estado ou condição de duas ou mais pessoas que repartem entre si igualmente as responsabilidades de uma ação, empresa ou negócio, respondendo todas por uma e cada uma por todas; laço ou ligação mútua entre duas ou muitas coisas dependentes umas das outras; compromisso pelo qual as pessoas se obrigam umas pelas outras e cada uma delas por todas; condição grupal resultante da comunhão de atitudes e sentimentos, de modo a constituir uma unidade sólida de grupo capaz de resistir às forças exteriores e mesmo de tornar-se ainda mais firme em face da oposição vinda de fora; dependência mútua entre as pessoas; sentimento que leva as pessoas a se auxiliarem mutuamente; relação mútua entre coisas dependentes; compromisso pelo qual as pessoas se obrigam umas pelas outras; termo de origem jurídica que, na linguagem comum e na filosófica, significa: 1º. inter-relação ou interdependência; 2º. assistência recíproca entre os membros de um mesmo grupo. (GARRAFA e SOARES, 2013, p. 248).

Nisso consiste a importância da solidariedade dentro do sistema de cooperação, vez que a cooperação pura e simples pode ter como finalidade uma utilidade imediata sem que tenha um objetivo solidário que é justamente o senso de uma construção coletiva e de bem comum, como diz Levinas (*apud*, DIAS, 2015, p. 70-71) “mas a justiça só tem sentido se conservar o espírito do des-inter-esse que anima a ideia da responsabilidade pelo outro homem”.

Trabalhar junto é cooperar. Cooperar para consolidar algo maior (uma meta, uma parceria, uma cultura...) é solidariedade. A solidariedade supõe compreender-se parte de um sistema. Cooperar sem a noção do todo do qual se participa é apenas trabalhar junto, colaborar. Entendemos, assim, a solidariedade a partir do seu significado etimológico, como algo que aprofunda a colaboração entre pessoas, visto que a solidariedade necessariamente abrange a cooperação, mas a cooperação não abrange necessariamente a solidariedade. (PATRUS, 2013, *on line*).

“Se não tiverem a noção de que estão a trabalhar para a consolidação de algo que desejam (...) a quem e a quem a atitude de colaborar está a serviço?” (PATRUS, 2013, *on line*) é a pergunta que deve ser respondida, porém sua resposta perpassa pela compreensão clara da destinação do agir cooperativo coberto de solidariedade, que neste trabalho é a eficiência pela prestação jurisdicional e o amplo acesso à justiça, ambos mediados pela integração entre os ramos da justiça federal e estadual.

Sobre o princípio da solidariedade, fala Habermas:

[...] este princípio tem sua raiz na experiência de que cada um deve fazer-se responsável pelo outro, porque todos devem estar igualmente interessados na integridade do contexto vital de que são membros. A justiça concebida deontologicamente exige, como sua outra face, a solidariedade. Não se trata, neste caso, de dois momentos que se complementam, mas de aspectos da mesma coisa. Toda moral autônoma tem que resolver, ao mesmo tempo, duas tarefas: ao reivindicar trato igual, e com ele um respeito equivalente pela dignidade de cada um, faz valer a inviolabilidade dos indivíduos na sociedade; e ao mesmo tempo em que exige a solidariedade por parte dos indivíduos, como membros de uma comunidade na qual são socializados, protege as relações intersubjetivas de reconhecimento recíproco. A justiça refere-se à igualdade da liberdade dos indivíduos que se determinam a si mesmos e que são insubstituíveis, enquanto a solidariedade refere-se ao bem, ou à felicidade dos companheiros irmanados em uma forma de vida intersubjetivamente compartilhada, e deste modo também à preservação da integridade dessa forma de vida. As normas não podem proteger um sem o outro, isto é, não podem proteger a igualdade de direitos e as liberdades dos indivíduos sem o bem do próximo e da comunidade a que eles pertencem [...] (*apud*, DIAS, 2015, p. 73).

O filósofo desenvolve sua ideia de solidariedade como um princípio complementar da justiça, onde a “solidariedade é vista como verdadeiro auxílio aos problemas que uma pura justiça formalista poderia não solucionar, de forma que este princípio tem sua base na experiência de que cada um deve fazer-se responsável pelo outro” (HABERMAS, *apud*, DIAS, 2015, p. 73).

Assim, associar a solidariedade e a justiça como práticas da cooperação cria um padrão de moralidade, universalidade e une o formalismo à cooperação mútua, neste sentido, a solidariedade se torna mais racional, pois compreende o outro como parte dos mesmos desafios, aproximando-nos e colocando-nos em um nível de igualdade de condições.

### **2.3 O imperativo categórico e a ação comunicativa: um processo de cooperação judicial**

A ação comunicativa é uma teoria formulada pelo filósofo alemão Jürgen Habermas e conceituada por Mesquita (2012, p. 42) como um modelo de ação voltada para o entendimento intersubjetivo através de um procedimento discursivo, consistente num diálogo não coercitivo no círculo de todos os afetados pela norma discutida.

Ele propõe uma filosofia crítica que pretende ser uma “superação” seja dos limites das tendências neopositivistas seja dos limites do marxismo ocidental e da própria teoria crítica. Uma filosofia crítica que “reveja” o marxismo não para abandoná-lo, mas para adequá-lo às condições do nosso tempo. De fato, a filosofia de Habermas quer ser semelhante à de Marx: crítica e

revolucionária. A sua filosofia pretende reafirmar com força a conexão entre interesse e conhecimento. (OLIVEIRA, 2008, p. 16).

Habermas, ao se reportar ao processo comunicativo, trás o conceito da racionalidade comunicativa, “porque ela constitui o entendimento racional a ser estabelecido entre participantes de um processo de comunicação que se dá sempre através da linguagem” (HABERMAS, *apud*, CERQUEIRA E SOBRINHO, 2011, p. 205), e atribui às ações comunicativas “às interações nas quais as pessoas envolvidas se põem de acordo para coordenar seus planos de ação, o acordo alcançado em cada caso medindo-se pelo reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade.” (HAMEL, 2011, p. 167).

A linguagem habermasiana, representa aqui fonte primária de integração social, como também, um meio condutor de informações e condição que influencia as ações dos indivíduos, onde cada qual age uns sobre os outros, assim, a força expressada na fala é a coordenadora das ações, que para Habermas, consistiria no denominado “agir comunicativo”.

A tese de Habermas é que a conexão entre forças produtivas e relações de produção (fundamento da teoria da luta de classes de Marx) deveria ser substituída por uma mais abstrata entre trabalho e interação; isto é, entre agir instrumental e agir comunicativo. Ele propõe que a teoria dialética marxiana seja substituída por uma outra teoria também dialética, aquela que interpreta criticamente a história humana como dialética entre duas “racionalizações”: a do agir instrumental e a do agir comunicativo. (OLIVEIRA, 2008, p. 17).

O agir comunicativo visa, sobretudo, a organização da sociedade exclusivamente sob o fundamento de uma discussão liberta do domínio e da coerção. (CERQUEIRA e SOBRINHO, 2011, p. 205). Assim, pelo motivo do agir comunicativo objetivar o entendimento, podemos ver nele, um resultado que ultrapassa a simples influência da ação do indivíduo social, que chega, inclusive, ao exercício ativo da cooperação. Nisso, a teoria do agir comunicativo se apresenta como meio reflexo da cooperação interna entre envolvidos.

A razão comunicativa é condição possibilitadora da ação, pois “ela possui um conteúdo normativo, porém, somente na medida em que se age comunicativamente é obrigado a apoiar-se em pressupostos pragmáticos de tipo contrafactual” (HABERMAS, *apud*, HAMEL, 2011, p. 168).

Através da integração social dos indivíduos, o “agir comunicativo” se manifesta de forma cooperativa, vez que a busca dessa integração comunicativa é o acordo, ou seja, “indica aquelas interações sociais para as quais o uso da linguagem orientado para o entendimento

ultrapassa um papel coordenador da ação” (HABERMAS, *apud*, CERQUERIA E SOBRINHO, 2011, p. 205).

Neste caso os atores, na qualidade de falantes e ouvintes, tentam negociar interpretações comuns da situação e harmonizar entre si os seus respectivos planos através de processos de entendimento, portanto, por uma busca incondicionada de fins ilocucionários. (HAMEL, 2011, p. 168).

O homem possui competência comunicativa e linguística segundo Habermas, sendo agente comunicativo, com capacidade de usar a linguagem e de agir comunicativamente para atingir o consenso livre e voluntário e formar uma sociedade democrática, capaz de utilizar o discurso para o entendimento.

Assim, nessa ideia, pode-se conceber que o judiciário, no exercício da comunicação e do uso da linguagem e agindo de modo cooperativo, encontre soluções para a melhoria e eficiência da prestação jurisdicional, agilidade à comunicação, integração de rotinas e procedimentos, prezando, mormente, pela unicidade e cooperação interna.

Deste modo, pela interpretação da teoria habermasiana, a razão comunicativa serve de direção para a ação do indivíduo social como também para as instituições, onde o poder do melhor argumento e do consenso é o que deve prevalecer.

Por certo, o espaço institucional de diálogo é fundamental para que tribunais e juízes possam diagnosticar os problemas e as características que cada um possui e traçar as estratégias efetivas para solucionar fragilidades do sistema judiciário.

Assim, o esgotamento das energias utópicas do trabalho, norteadoras do conceito de integração social no pensamento marxista, é substituído na perspectiva da pragmática universal pela comunicação e pelo consenso. O discurso é o meio pelo qual as pretensões serão universalizadas, podendo ser aceitas pelos concernidos, uma vez convencidos de sua verdade ou correção, sendo que “não há solução racional para os impasses da ação fora do discurso, e, portanto, a ação estratégica não é capaz de realizar a integração da sociedade” (GALUPPO, *apud*, HAMEL, 2011, p. 169).

Este é o modelo proposto por Jürgen Habermas, que carrega na teoria a capacidade de integrar a sociedade e as instituições pela linguagem. Mendonça (2016, p. 753-754) afirma que Habermas também definiu regras universais da ação comunicativa, são elas:

- a) imparcialidade;
- b) expectativa de que os participantes transcendam suas preferências iniciais;
- c) inclusão de todos os afetados por uma decisão;

- d) igualdade, liberdade e facilidade de interação, com a ausências de formas internas e externas de coerção;
- e) não restrição de tópicos, e
- f) revisibilidade de resultados

Neste modelo, a razão comunicativa veio substituir, por meio de uma releitura do entendimento, a razão prática de Kant, saindo da pergunta, citada por Hamel (2011, p.165): “como eu devo agir?” para a pergunta “como nós devemos agir?”.

Em um paralelo à razão prática proposta por Kant e à razão comunicativa em Habermas, pode-se inferir que a razão prática parte de uma orientação para o agir (imperativo categórico, princípio supremo da moralidade), ao passo que na razão comunicativa o agir é orientado pelo entendimento, não oferecendo modelos para a ação, pois possui a linguagem como condição possibilitadora. (HAMEL, 2011, p. 168).

Como observa Galuppo (2002, p. 107), a ética do discurso filia-se à tradição de pesquisa da ética kantiana, dita “ética do dever” que não foi recepcionada passivamente, na pureza da formulação do próprio Kant. Habermas irá reelaborá-la e reconstruí-la pela crítica a alguns de seus pressupostos, uma vez que busca fundamentar a esfera prática da ação, no marco da ética kantiana, renunciando, porém, ao seu aspecto monológico.

A admissão a priori da intersubjetividade da validade das leis morais, mediante a razão prática, permite a redução do agir ético à ação monológica, tendo como consequência dessa relação a eliminação do imperativo do diálogo e da interação entre as vontades, ao passo que o imperativo confere universalidade transcendentalmente necessária a leis abstratas. Habermas faz uma nova interpretação processual, dialógica e comunicativa do imperativo categórico de Kant. (...) O filósofo e sociólogo alemão empreende uma reconstrução da razão prática na razão comunicativa, o que consiste em uma reconfiguração da própria figura do imperativo categórico. Não há, entretanto, uma ruptura total em relação a Kant, posto que há uma substituição do “eu” solipsista pelo “nós” consensual. (HAMEL, 2011, p. 167 e 169).

Em Habermas, referido por Hamel (2011, p. 168), o princípio supremo da ética discursiva é o princípio da universalização que pode ser formulado da seguinte maneira: “uma norma de ação só tem validade se todos os que podem ver-se afetados por ela chegarem como participantes de um discurso prático, a um acordo racionalmente motivado, acerca de se a norma há de entrar em vigor”.

Essa característica da universalização é para Habermas fundamental para ética discursiva, mesma característica de igual importância atribuída ao imperativo categórico kantiano.

[...] por que a teoria do agir comunicativo concede um valor posicional central à categoria do direito e por que ela mesma forma, por seu turno, um contexto apropriado para uma teoria do direito apoiado no princípio do discurso [...] Nesta medida, a linguagem do direito pode funcionar como um transformador na circulação da comunicação entre sistema e mundo da vida, o que não é o caso da comunicação moral, limitada à esfera do mundo da vida (HABERMAS, *apud*, MESQUITA, ano, p. 43).

Vê-se, portanto, que a teoria do agir comunicativo de Habermas, na medida em que coloca a linguagem como transformadora e integradora da sociedade e das instituições, busca na proposta deste trabalho, a possibilidade de utiliza-la como meio garantidor para a integração dos ramos da justiça em prol da promoção da efetividade da prestação jurisdicional e do acesso à justiça, com fito no entendimento comunicativo, que envolvendo os atores sociais e institucionais, viabiliza a finalidade do Poder Judiciário que é entregar o Direito.

De acordo com Farias (2004, p. 75), “com a intenção de dar universalidade ao modelo discursivo de racionalidade, a ‘ética do discurso’ de Habermas defende um ‘pragmatismo formal’, que estabelece uma abordagem centrada nos pressupostos universais de comunicação. Na medida em que uma das características da condição humana é o ato de fala, que implica a capacidade de argumentar com pretensão de validade, os fenômenos morais revelam-se a partir de uma investigação pragmática formal do agir comunicativo, em que os atores orientam-se por pretensões de validade. (FARIA, *apud*, HAMEL, 2011, p. 171).

Ademais, associando o direito e moral, Mesquita (2012, p. 45) diz que Habermas apregoa que a legitimidade do ordenamento jurídico somente pode ser atingida mediante processos de validação discursiva com a participação de todos os afetados pelo ordenamento jurídico.

Tendo em vista que Direito e moral mantêm uma relação de simultaneidade em sua origem, que garante uma neutralidade normativa imediata para o Direito, e, por outro lado, há uma relação de complementaridade recíproca entre Direito e moral em seu procedimento, com o que resta garantida a abertura do Direito ao universo moral.

É nessa perspectiva de envolver os órgãos do judiciário, notadamente a justiça estadual e federal é que se busca uma transformação do diálogo institucional e do reconhecimento de uma justiça na outra, já que ambos órgãos compartilham causas que são

constitucionalmente afetas e que serão competentes para julgar a depender da regra estampada na Carta Magna.

Reduzir a linguagem à interpretação é esconder o fato que a linguagem não é independente das relações sociais. A linguagem não é um depósito neutro e transmissor da tradição; é também um instrumento de domínio e poder social. Ela serve também a legitimar a organização das relações de poder social e, portanto, é também ideológica. (...) O nexos objetivo que permite compreender as ações sociais é constituído pela linguagem, pelo trabalho e pelo poder. (...) Habermas elabora uma teoria da linguagem e da comunicação que constitui a base da sua “reviravolta lingüística” e que encontra sua sistematização na obra “Teoria do Agir Comunicativo” (1981). (OLIVEIRA, 2008, p.18).

Quando os órgãos do sistema da justiça se reconhecem nos dilemas e nas possibilidades de melhoria e agindo pelo dever moral de cooperar uma com a outra num exercício da ética discursiva, as soluções são vistas como meio de concretização de direitos fundamentais, dentre eles da promoção do acesso à justiça.

O fortalecimento interno do Poder Judiciário passa, sem dúvida, pelo agir comunicativo de Habermas - o discurso orientado para o entendimento – afinal, a linguagem comunicativa é parte integrante das relações institucionais. Nela, o diálogo e os argumentos racionais comunicativos definem a direção a seguir, ou seja, qual será a ação, a solução mais apropriada.

O agir social comunicativo, enquanto instituidor de uma ética discursiva responsável, potencializa o sentimento de solidariedade e pertencimento dos atores que integram a sociedade civil, estimulando, pois, a construção da responsabilidade social e favorecendo, por conseguinte, a consciência participativa e a cidadania ativa. Nessa perspectiva, a ação comunicativa propicia o fortalecimento das relações horizontais de reciprocidade e cooperação, fazendo com que o interesse próprio de cada indivíduo seja sensível às necessidades públicas gerais e possibilitando, portanto, que os indivíduos ajam coletivamente. Esse agir comunicativo propugnado por Habermas, possibilita, em derradeira análise, a constituição de arenas nas quais pode ocorrer a formação racional da opinião e da vontade sobre as soluções mais apropriadas ao fortalecimento do Poder Judiciário no contexto hodierno. (CERQUEIRA e SOBRINHO, 2011, p. 208).

Não se pode negar que o papel exercido pelo Poder Judiciário é relevante e necessário à ordem democrática, vez que a ele compete garantir a efetividade dos direitos e a aplicação nas normas, porém, às crescentes demandas que chegam à justiça, notadamente à estadual (onde nenhum ramo da justiça possui competência, sempre estará a justiça estadual pronta para assumir sua competência residual), traduz uma urgência por soluções que desafoguem o sistema e que traga efetividade na prestação jurisdicional.

Segundo Habermas, todas as tentativas de sair da filosofia do sujeito faliram. Por isso, ele propõe uma saída: a razão comunicativa contra a razão “sujeitocêntrica”. O paradigma do conhecimento de objetos deve ser substituído pelo paradigma de entendimento entre sujeitos capazes de falar e de agir. Por isso, a teoria do agir comunicativo constitui a alternativa aos teóricos do pós-moderno e que ajuda a enfrentar o problema do moderno sem abandonar a herança preciosa do iluminismo. Falar de razão comunicativa é falar de razão. A razão deve ser “salva” e fundada, não no sujeito, mas na intersubjetividade comunicativa e no entendimento interpessoal que dela deriva (comunicação que passa pela linguagem e pela ação). (OLIVEIRA, 2008, p. 21).

Oliveira (2008, p. 21) complementa o raciocínio, dizendo, que a “razão comunicativa desemboca em algo prático. Com isso, não ressurgem o “purismo” da razão pura, mas a vontade de empenho prático para resolver, não individualisticamente, os problemas do nosso tempo”.

Isso reforça que é cogente a comunicação entre tribunais, com participação efetiva destes atores institucionais na busca de soluções apropriadas, no sentido de uma solidariedade e de responsabilidade compartilhada.

Destaca-se, que a divisão da demanda nos tribunais é desuniforme e não pode ser natural um judiciário, onde a organização está fundamentada na divisão da competência, apoiada e reforçada pela cooperação judicial interna, possuir uma assimetria de processo nos tribunais, nos juízos e nos graus de jurisdição, como é o caso da justiça estadual quando deve absorver diversas causas da competência, que me tese, seria da justiça federal.

O Poder Judiciário, assim como outras instituições, vem buscando adaptar-se às profundas mudanças sofridas pela sociedade. Nessa busca é natural que a própria instituição se questione acerca de sua natureza, finalidade, objetivos e missão, e questione essa nova estrutura, composição e organização da sociedade, de tal forma que possa estar em sintonia com suas expectativas. (SARDETO e ROVER, 2013, p. 184).

O judiciário balanceará sua demanda interna através da cooperação e da razão comunicativa, pois é medida que se impõe como solução pretendida, porém, não se pode perder de vista o fortalecimento de uma rede de cooperação judiciária estadual, e até mesmo, em nível nacional, que discuta num agir comunicativo, o aprofundamento da cooperação interna entre tribunais e juízos e sua importância e contribuições para o Poder Judiciário brasileiro na concretização do acesso à justiça e dos direitos humanos.

A cooperação interna abrange necessariamente um relacionamento com trânsito livre entre os tribunais, pois não podemos falar aqui em cooperação judicial que não seja

espontânea, voluntária e integrativa e que traga nesta perspectiva, todos os atores do sistema de justiça para a cooperação judicial, valendo-se de mecanismos comunicativos informais e eletrônicos.

A relevância da cooperação judicial passa também por uma mudança de cultura, principalmente com diálogo mais aproximado entre os tribunais, para que o reconhecimento da cooperação judicial seja uma necessidade institucional a fim de possibilitar que essa nova sistemática tenha resultados práticos no âmbito de uma cultura institucional.

Podemos dizer que Habermas oferece ao tratamento das questões empíricas um movimento circular entre o discurso e a ação. Quando, na ação com o mundo, as verdades não epistêmicas falham, são encaminhadas ao discurso e transformadas em hipóteses. As hipóteses são racionalmente discutidas até alcance do consenso. A função do discurso é resolver as verdades problemáticas para que elas possam ser devolvidas para a ação. A desproblematização das verdades significa permissão para retornar à atitude ingênua com o mundo. Cabe à ação a adequação ou não das verdades desproblematizadas. Se a justificação não for adequada à ação ela retorna ao discurso onde será novamente discutida. Uma vez que a verdade é desproblematizada pelo discurso e reintegrada na ação, chegamos ao bom termo com o mundo. (DEVECHI, 2010, p. 269).

Assim, a teoria comunicativa habermasiana é a possibilidade para o fortalecimento do judiciário, notadamente pela ampliação dos diálogos institucionais entre as justiças federal e estadual, como também, uma perspectiva da capacidade da linguagem estabelecer um princípio de solidariedade entre os tribunais.

Habermas desenvolve toda uma argumentação para mostrar que a linguagem, em sua originalidade, é comunicativa, isto é, a sua constituição torna-a voltada ao entendimento. (...) O Discurso é uma aposta radical na necessidade de interações linguisticamente mediadas. Logo, há de se concluir que a forma do discurso já é, ela mesma, um conteúdo ético. Se a linguagem é originalmente voltada ao entendimento, e este é o principal critério ético, então a aposta no Discurso é uma aposta na ética. (PERIUS, 2012, p. 200-201).

Portanto, vislumbra-se um o despertar da consciência de responsabilidade social, de integração e convivência harmônica entre os tribunais, tendo como pilar a comunicação e cooperação fundada no agir comunicativo de Jürgen Habermas, que na sua teoria, apresenta o discurso orientado para o consenso e o entendimento, para que, ao final, o resultado seja a prevalência, do equilíbrio de demandas judiciais entre os órgãos do judiciário e a efetividade na prestação jurisdicional.

### **3. JURISDIÇÃO PREVIDENCIÁRIA: ANÁLISE DOS REFLEXOS NA JUSTIÇA COMUM ESTADUAL E FEDERAL**

Neste capítulo, será trazido a abordagem sobre os impactos da jurisdição previdenciária na justiça brasileira, notadamente os reflexos na justiça estadual e federal quando do exercício da competência federal delegada.

Propõe-se no desenvolvimento deste capítulo, um enfoque sistematizado, passando pelos direitos fundamentais, efeitos e causas da judicialização previdenciária e dados quantitativos e qualitativos das causas previdenciárias nos tribunais.

#### **3.1 Previdência e os Direitos Fundamentais**

A previdência social está fortemente ligada ao princípio da dignidade da pessoa humana, gravada como direito fundamental de segunda geração na Constituição Federal de 1988, exposto no art. 6º da Carta Magna e tem como objetivo a preservação da subsistência e valores existenciais dos segurados, portanto, “é uma extensão dos direitos do homem, cujo objetivo é possibilitar melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.” (SILVA, 2016, p. 314).

Os direitos sociais estão inseridos na Carta da República, no título denominado Direitos e Garantias Fundamentais e por serem uma expansão dos direitos fundamentais, compete ao Estado garanti-los.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> O primeiro documento legislativo que tratou dos direitos sociais no Brasil foi a Constituição de 1824, a qual dedicou o inciso XXXI de seu art. 179 para esse fim. Tal dispositivo garantia aos cidadãos o direito aos então denominados “socorros públicos”, contudo sem eficácia plena. A Carta de 1891 também trouxe dispositivos relacionados à Previdência Social, quais sejam, o art. 5º e o art. 75, sendo que o primeiro dispunha sobre a obrigação de a União prestar socorro aos Estados em calamidade pública, se tal Estado assim solicitasse, e o último dispunha sobre a aposentadoria por invalidez dos funcionários públicos. Até a consolidação da Carta Constitucional de 1988, outros acontecimentos tiveram destaque em matéria previdenciária, inclusive infraconstitucional, mas é a partir da Constituição Federal que se institui no país, segundo Viana (2010, p. 14) um “verdadeiro sistema de Seguridade Social, integrando ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar direitos relativos à saúde, previdência e assistência social, o qual foi aos poucos sendo regulamentado por legislação posterior”. Esclarece José Afonso da Silva (1997, p. 93), ao tratar da CF/88, que é a primeira vez que uma Constituição assinala os objetivos fundamentais da nação brasileira, e entre eles, “uns que valem como base das prestações positivas que venham a concretizar a democracia econômica, social, e cultural a fim de efetivar a dignidade da pessoa humana”. (ZANINI, 2013, p. 128).

“Pontes de Miranda, retrata os direitos sociais como direitos absolutos que antecederam ao próprio Estado como princípios reitores da Ordem Política” (MIRANDA, *apud*, MATOS, 2011), indo além, os direitos fundamentais são pilares que sustentam a razão de existência do Estado, notadamente quando este respeita as garantias universais destes direitos.

Neste sentido é que este estudo apresenta a previdência como um direito fundamental, não só pelas suas características de ser um direito social, mas por estar expressamente previsto na Carta Magna.

Na sua origem, a previdência social é o reflexo das diversas lutas por melhores condições de trabalho, e como resultado, foi estabelecido um sistema de proteção diversificado, que busca na previdência social um componente assistencial de garantia do mínimo existencial e viabilidade financeira de pessoas excluídas da sociedade, como os carentes e desempregados.

Historicamente, é na Revolução Industrial que o direito a previdência ganha força, em razão da exposição dos trabalhadores a riscos como acidentes, mortes, doenças e invalidez, e no plano internacional, identifica-se a proteção previdenciária em vários ajustes, vejamos:

- a) Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho, que trata do Trabalho forçado ou obrigatório de 1930, onde no art. 15 desta convenção é estabelecido que é assegurado a subsistência e a manutenção do trabalhador e de todas as pessoas efetivamente dependentes desse trabalhador no caso de morte ou invalidez resultante do trabalho forçado ou obrigatório.
- b) Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, que assegura no art. 9º, a previdência como um direito humano;
- c) Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher de 1979, que garante no art. 10, os direitos previdenciários às mulheres;
- d) Convenção sobre direito da criança de 1989, o art. 26 estabelece que os Estados reconheçam a todas as crianças o direito da previdência social.

Uma visão universal e internacional da previdência social é necessária para colocá-la na posição de um direito essencial ao homem, e somente isso nos fará compreender o fim básico da previdência, que é a de garantir a dignidade da pessoa humana e redução das desigualdades sociais.

Segundo Ibrahim (2010, p. 30) “O trabalho decente é a aspiração básica de qualquer pessoa, de modo a permitir o sustento próprio e o de sua família. Para os pobres, o trabalho é

o caminho para fora da pobreza”, e é nessa afirmação - de equidade social - que se origina o fato gerador da previdência social, decorrente da atividade laboral.

Pode-se afirmar que a constitucionalização desses direitos revela a fundamentalidade dos mesmos, reafirmando sua positividade no sentido de serem posições juridicamente garantidas e não meras proclamações filosóficas, funcionando como garantidor da ordem jurídica. A positivação constitucional contribui para a efetividade dos valores morais, para tornar efetiva a existência dos direitos fundamentais, tal como o direito previdenciário, no qual sua existência depende de todo um aparato legislativo para a realização da norma. (CANOTILHO, *apud*, SILVA, 2005, 196).

No plano interno, com a bandeira da justiça social, a Constituição de 1988, firma na previdência a cooperação do Estado com o fim social, especialmente quando prevê a precedência pelo trabalho e os objetivos do bem-estar e da justiça social, com isso, entende-se, a partir do princípio da solidariedade, o motivo da Constituição afirmar que a ordem social tem como saber a primazia do trabalho, “daí o desenvolvimento ser encarado como processo de expansão das liberdades substantivas interligadas (considerações econômicas, sociais e políticas), o que naturalmente inclui a garantia do trabalho” (IBRAHIM, 2010).

Deve-se considerar que foi a partir da dignidade da pessoa humana que o Estado passou a reger constituições de cunho teleológico visando a proteção e garantia de direitos humanísticos (...) A dignidade está atrelada a liberdade e aos valores do espírito e também alinhavada com as condições materiais de subsistência. Portanto, a ideia de ser humano digno conglomerava os direitos humanos e os direitos fundamentais. (MARQUES, 2015, p. 49-50).

Decerto que a garantia de uma vida digna é um dever social, e a previdência cumpre seu papel de existência ao resguardar meios de sobrevivência do cidadão, cobrindo e protegendo, nos limites legais:

- a) cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
- b) proteção à maternidade, especialmente à gestante;
- c) proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- d) salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
- e) pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

No Brasil, o sistema previdenciário é composto de dois regimes de filiação compulsória, sendo o geral (RGPS) e o próprio (RPPS), além destes, há regime complementar, que pode ser privado ou público e é facultativo.

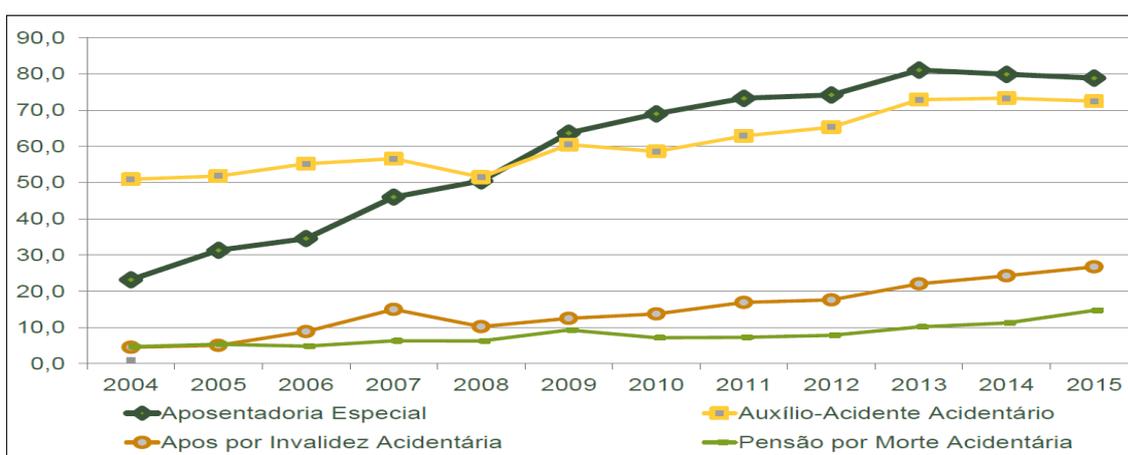
Os regimes próprios são os mantidos pela União, pelos Estados e por alguns Municípios em favor de seus servidores efetivos públicos e militares.

O regime geral é dentre todos os regimes, o mais amplo, vez que absorve a maioria dos trabalhadores brasileiros. Tem sua organização realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, autarquia vinculada ao Ministério da Previdência Social, e são as causas previdenciárias vinculadas a este regime que a competência constitucional delegada opera e tem seu desdobramento neste trabalho.

### 3.2 Judicialização dos Conflitos Previdenciários

Notadamente após a aferição pelo Conselho Nacional de Justiça do desempenho e produtividade dos tribunais, especialmente através do Relatório Justiça em Números divulgado em 2019 (ano-base 2018), podemos constatar que na última década os tribunais receberam um elevado número de casos novos, os quais, certamente, possuem como mola propulsora a ampliação da garantia de direitos fundamentais individuais e coletivo conferidos pela Constituição Federal de 1988.

**Figura 7** - Benefícios altamente judicializados



Fonte: INSS, 2015, *on line*, Ministério da Economia/Secretaria Especial de Previdência e Trabalho.

Assim, o crescimento das demandas excedeu a capacidade de resolução e de processamento pelos tribunais no país, notadamente nos estaduais, através de dois movimentos político e social que desencadearam conjuntamente, por uma banda, a politização

do Judiciário e por outra, a judicialização da política, que são justificadas por Oliveira (2015, p. 28) como resultado da ampliação do poder político do Poder Judiciário, dado a ampliação da prestação de seus serviços.

Gradativamente foi se evidenciando a necessidade de pensar de maneira estratégica e desenvolver uma estrutura gerencial que permitisse lidar adequadamente com os problemas e dificuldades acumuladas ao longo de muitos anos. Tal situação ficou conhecida como “a crise do Judiciário” (OLIVEIRA, 2015, p. 28).

Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), sendo o mais recente publicado em 2011, no projeto “Sistema de Indicadores de Percepção Social” (SIPS), mediu a percepção social da justiça brasileira, por meio de seis dimensões, não discorreremos aqui neste trabalho sobre elas, apenas, faremos uma breve explanação para demonstrar o impacto previdenciário na justiça estadual e federal:

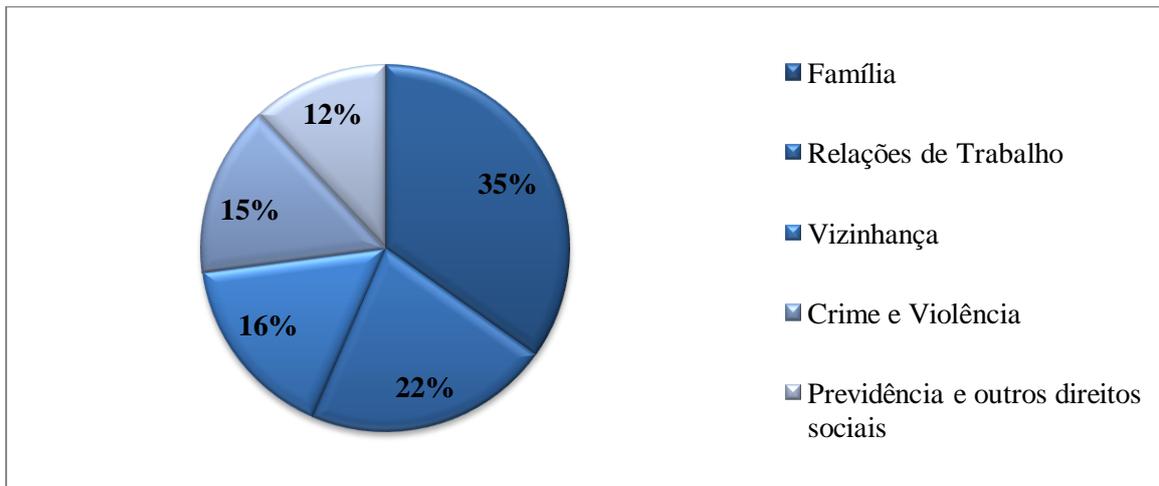
- a) velocidade ao julgar os casos;
- b) acesso;
- c) custo;
- d) qualidade das decisões;
- e) honestidade; parcialidade.

Neste sentido, o resultado apresentado pelo Ipea (2011, p. 3), quanto a imagem pública da justiça brasileira, aponta uma nota de 4,55 de uma escala de 10, portanto, esse dado reflete que a sociedade interpreta como baixa a representação do judiciário, demonstrada pela percepção indicada na nota atribuída a imagem deste poder.

Mesmo após o CNJ, o Judiciário continua deixando a desejar em relação à percepção dos cidadãos. Por exemplo, desde 2009, a instituição de ensino Direito GV vem publicado por meio de relatórios o Índice de Confiança na Justiça brasileira (ICJBrasil) com o objetivo de acompanhar regularmente os sentimentos de crença e confiança da população em relação à prestação de serviços do Judiciário brasileiro. Porém o Judiciário não é visto como uma das instituições mais confiáveis (ex.: Forças Armadas, Igreja Católica e Ministério Público), estando em posição média entre as instituições. (DIREITO GV, 2013).

Assim, no quadro abaixo, extraído do relatório do Ipea (2011, p.9), apresentamos os cinco problemas que o cidadão entendeu mais sério por ele enfrentando, e note-se que a previdência social ocupou a quinta colocação dentre treze problemas listados na pesquisa.

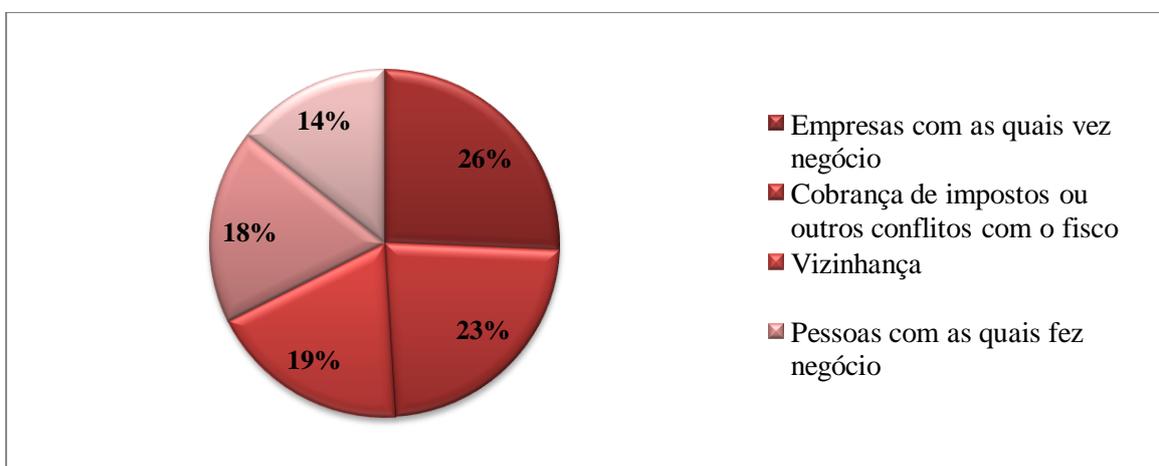
**Gráfico 6** - Demandas (problema) considerando como o mais sério vivido pelo cidadão.



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) - O Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS), 2011, p. 9.

Neste sentido, a pesquisa supra, também trouxe indagações como: quais tipos de problema são mais conducentes à justiça e situações que o cidadão não recorre à justiça, nesta última, trazendo a possibilidade de conveniência pessoal ou a desconfiança acerca da capacidade do sistema de justiça de conhecer, processar e decidir os conflitos, com isso, o Ipea produziu uma tabela (2011, p. 10), que demonstrou qual a demanda que foi prioritária na concepção do cidadão para solução junto à justiça, com isso, mais uma vez a previdência ficou dentre o “problema” que mais foi levado a justiça para solução, esse dado científico, comprova a crescente na judicialização previdenciária.

**Gráfico 7** - Demandas (problemas) tidos como prioritários pelo cidadão e que foi levado a justiça para solução.



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) - O Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS), 2011, p. 10.

Na classificação dos tipos de judicialização dos benefícios previdenciários, Almeida e Silveira (2015, p. 55) as classificam, segundo seus objetivos, em três espécies:

- a) judicialização pedante (ou presumida);
- b) judicialização interpretativa e
- c) judicialização impositiva.

Segundo os autores, a judicialização pedante é aquela que tem por base ações, que desde seu nascedouro já são desprovidas de fundamento legal, “não raro constituindo mera aventura jurídica” (Almeida e Silveira, 2015, p.55).

Na espécie de pedante, o requerente do benefício previdenciário, sabe que não possui direito reconhecido pela lei, mas força um pronunciamento judicial na ilusão de que lhe ser favorável.

O autor reclamante pede o que quer, mesmo que o pedido não tenha respaldo em fundamento de fato ou de direito, para ver “se cola”, como alguém que “joga barro na parede”, pois “se colar, colou”; se não colar, valeu a tentativa de se obter um acordo judicial mais vantajoso ou uma sentença judicial mais favorável diante do inflacionamento dos pedidos, que alternam pedidos que são devidos e pedidos que não são devidos (...) Não é difícil, portanto, entender como essa práxis trabalhista adentrou os umbrais da Justiça Comum e da Justiça federal em matéria de saúde, de assistência social e de previdência social. (Almeida e Silveira, 2015, p. 56).

Os benefícios previdenciários, segundo os autores, não comportam interpretação ampliativa e nem restritiva, vez que, sendo ampliativa quebraria a previdência social, pelos reflexos no aumento de despesa, e na interpretação restritiva, haveria uma negação da proteção social, restando à previdência ser um mero sistema de arrecadação tributária desprovido da promoção à cobertura e o atendimento universal preconizado no artigo 194, parágrafo único, inciso I, da Constituição de 1988.

Por isso, no campo administrativo da previdência social, a legalidade literal prevalece e sobrepõe qualquer forma de interpretação da norma.

Na década de 1990, Raul Portanova escreveu um artigo na Revista de Previdência Social narrando a existência de cerca de 330 tipos de fraude catalogadas pela previdência social, e concluiu que se mesmo sendo baixos os valores das aposentadorias e das pensões no Regime Geral da Previdência Social, isso representa o prestígio que a previdência social tem perante os pobres e miseráveis, que ainda assim lutam, até com desonestidade, para

alcançar o direito ao benefício a qualquer custo. (Almeida e Silveira, 2015, p. 56).

Essa espécie de judicialização possui importante relevância para a gestão do Judiciário no que refere à atividade jurisdicional, pois dados estatísticos são produzidos, que o faz aferir o inchaço da máquina e reconhecer, inclusive, que muitos cidadãos batem na sua porta a fim de levar suas angústias e “usar o processo como divã e o Juiz como clínico das tensões econômicas e sociais” (Almeida e Silveira, 2015, p. 57).

Já a judicialização interpretativa é aquela onde se tem uma dúvida sobre o alcance e a interpretação da lei e o indeferimento de benefícios pelo INSS é dado pela indisponibilidade orçamentária, técnica ou mesmo por conveniência.

O problema da previdência social brasileira não é o alardeado deficit público, é gerencial, conforme concluiu a CPI da Previdência, em 1991, que foi presidida pelo então Deputado Federal Antônio Brito, e que, posteriormente, foi nomeado Ministro da Previdência Social, no governo do Presidente Itamar Franco. Essa CPI, que é uma das poucas que chegou a um resultado, concluiu que o problema da previdência social brasileira não é orçamentário, mas gerencial. Guy Sorman, citado por Zeno Simm, também afirma que o problema da previdência social brasileira é a má gestão, embora parta de uma outra consideração: a de que esta estaria em crise por causa do neoliberalismo. (Almeida e Silveira, 2015, p. 58).

Importante destaque faz Almeida e Silveira (2015, p. 57), quando diz que nessa espécie de judicialização os servidores do INSS não estão autorizados a atribuir interpretação alguma a qualquer dos preceitos legais relativos aos benefícios nas áreas de previdência social, por isso, as leis de previdência social são repetitivas, no sentido de preencher todas as possibilidades de interpretação e não deixar nenhuma lacuna e omissão.

Estruturalmente o INSS dispõe de 29 (vinte e nove) Juntas de Recursos da Previdência Social, a quem compete exercer a jurisdição administrativa e interpretação das leis previdenciárias, mas, ainda que disponha de unidade de recurso administrativo, o que se observa é que as ações judiciais previdenciárias batem na porta do judiciário numa curva ascendente.

Nesse campo da judicialização não falta fundamento às decisões administrativas emanadas dos órgãos gestores da seguridade social, mas a interpretação que estes atribuem às leis sociais não encontra respaldo jurídico diante das garantias de direitos proclamadas pelos princípios constitucionais e pelas leis sociais, por pretenderem impor a primazia do interesse público sobre a necessidade social amparada por lei. É evidente que, no campo do direito administrativo, o interesse público da Administração Pública se sobrepõe aos interesses privados e aos interesses coletivos. (Almeida e Silveira, 2015, p. 57).

A crescente judicialização pode estar sendo potencializada pela ligação íntima com o indeferimento de requerimentos administrativos pelo INSS, que estimula os segurados a buscarem o amparo nas vias judiciais como meio para sobrepor a pretensão resistida do Instituto. Outro fator ligado à litigiosidade pode estar relacionado, também, a aspectos sociais, a facilidade do acesso à justiça, a qualificação dos servidores do INSS responsáveis pela análise dos requerimentos.

Trata-se de hipótese típica em que o excesso de judicialização das decisões políticas pode levar à não realização prática da Constituição Federal. Em muitos casos, o que se revela é a concessão de privilégios a alguns jurisdicionados em detrimento da generalidade da cidadania, que continua dependente das políticas universalistas implementadas pelo Poder Executivo. (BARROSO, 2008, *on line*).

Por fim, a última classificação, a judicialização impositiva, visa conferir ao INSS, mediante decisão judicial, o cumprimento de norma programática como se fosse um compromisso selado na constituição, muito disso resulta o incentivo a judicialização dos benefícios previdenciários, justamente pelo ativismo judicial que decorre desse tipo de movimento.

A intervenção do Poder Judiciário, mediante determinações à Administração Pública para que forneça gratuitamente medicamentos em uma variedade de hipóteses, procura realizar a promessa constitucional de prestação universalizada do serviço de saúde (BARROSO, 2008, *on line*).

No que se refere à outra causa que impacta a crescente judicialização das causas previdenciárias, trago as perícias médicas realizadas perante o INSS, notadamente as perícias por incapacidade laboral.

Nestas perícias, o segurado deve obrigatoriamente ser submetido à avaliação médico pericial, competindo unicamente ao médico perito estabelecer ou não o liame entre a incapacidade e a atividade laborativa no seu parecer conclusivo.

O fato das perícias judiciais dependerem de uma interpretação médica potencializa a insatisfação do administrado, que por vezes, recorre ao judiciário quando tem negado ou contrariado seu requerimento de concessão de benefício.

Ocorre que na esfera judicial, o requerente também é submetido à perícia médica, só que agora, por ordem judicial, e nessa nova perícia, é verificada a existência da incapacidade e a partir desta informação, o magistrado toma sua decisão.

Porém, é importante destacar, que o requerente ao benefício, possui mais possibilidade de provar sua incapacidade perante o judiciário do que ao INSS, já que nessa quadra, o médico nomeado pela justiça, responde a quesitos formulados pelo autor e pelo próprio magistrado, oportunidade que não é apresentada na esfera administrativa.

Noutra vertente, um movimento importante no sentido de reduzir a judicialização dos benefícios do INSS, foi dado no Supremo Tribunal Federal, através do Recurso Extraordinário 631.240, que condicionou o prévio requerimento administrativo do segurado no INSS como condição para análise e prosseguimento da causa, na via judicial, do interesse de agir dos requerentes.

Portanto, a judicialização tem causas abrangentes, desde a irrisignação e resistência do requerente com a negativa do INSS, seja porque essa negativa decorre de normas que comportam interpretação e por isso é discutível, como também, quando a negativa na concessão do benefício pelo INSS não possui razoabilidade nem margem para interpretação e nisso é estampado uma ofensa a direitos fundamentais.

O Judiciário não pode ser menos do que deve ser, deixando de tutelar direitos fundamentais que podem ser promovidos com a sua atuação. De outra parte, não deve querer ser mais do que pode ser, presumindo demais de si mesmo e, a pretexto de promover os direitos fundamentais de uns, causar grave lesão a direitos da mesma natureza de outros tantos. Na frase inspirada de Gilberto Amado, “querer ser mais do que se é, é ser menos”. (BARROSO, 2008, *on line*).

Todos esses fatores, ao final, deságuam no Poder Judiciário e transformam o INSS no maior litigante do Brasil, segundo o Conselho Nacional de Justiça, no Relatório “100 Maiores Litigantes” (CNJ, 2011, p. 15-31), que identificou em listagem, os maiores litigantes do país, e o INSS aparece e lidera como primeiro colocado e maior litigante no 1º grau de jurisdição (justiça comum e juizados) das Justiças Estaduais e Federal.

O principal objetivo desse instrumento era identificar os maiores demandantes da Justiça brasileira para, com isso, ser possível a proposição de ações e políticas que permitissem a redução do volume de processos. Há também a ideia de se realizar diálogos institucionais que busquem para propor ações nas quais o Judiciário seja demandado de forma mais equilibrada e somente quando não houver mais mecanismos administrativos e extrajudiciais para a resolução de conflitos. Ficou evidenciado nos dois relatórios de que os setores públicos (nos três níveis) são os maiores litigantes da justiça estadual, demonstrando o forte elemento no congestionamento dos tribunais. (OLIVEIRA, 2015, p. 35).

Isso reforça sobremaneira, que a litigiosidade das causas previdenciárias é relevante objeto de pesquisa no que se refere à identificação dos impactos nos direitos fundamentais do segurado e o funcionamento regular do Poder Judiciário, porém, este tema também é um dilema para o Judiciário, já que este, através da sua atividade jurisdicional, transita entre ser o garantidor do cumprimento de deveres e obrigações constitucional e o ativismo judicial.

### **3.3 A Competência Constitucional Delegada, Acesso a Justiça e as Causas Previdenciárias**

A Constituição Federal de 1988 possui forte carga de princípios que a norteia e dentre eles, o acesso à justiça é um dos princípios basilares.

Os princípios se apresentam como uma ideia jurídica geral ou diretiva que serve de base e direção para a sua concretização futura, atuando como um verdadeiro fio condutor. O princípio se esclarece por meio de suas concretizações e estas ganham significado quando voltadas a este numa autentica atividade de esclarecimento recíproco. (LEITE E HEUSLER, 2012, p. 45-66).

O acesso à justiça é a principal tese da existência da competência federal constitucional, vez que através deste princípio, esculpido no art. 5º, XXXV, da CF/1988, “o direito de acesso à justiça só se efetiva quando a porta de entrada permite que se vislumbre e se alcance a porta de saída em um período de tempo razoável” (SADEK, 2014, p. 57), o que significa uma prestação jurisdicional célere e efetiva.

Nesse sentido, na atual ordem constitucional, a compreensão da competência constitucional delegada não pode se restringir a análise da verificação se na comarca de domicílio do segurado existe ou não vara federal, afinal, essa única análise, por si só, compromete a efetividade da justiça pela perspectiva das “três ondas”.

Falamos hoje de uma justiça federal informatizada (PJe), onde juízes federais são especializados em demandas previdenciárias e estão mais vinculados na jurisprudência dominante do Tribunal Regional Federal, portanto, são julgadores especializados nesta matéria.

Outro fator relevante na sistemática da competência constitucional delegada é justamente o fato de que a ação quando proposta no juízo estadual obedece às regras do processo ordinário ou sumário, portanto mais longo e moroso, enquanto nos juizados especiais federais, definido na Lei 10.259/2011, o rito é especial, mais célere.

A própria diversidade de matérias em tramitação perante o juízo estadual, associada à falta de estrutura e à maior rigidez do rito processual, faz com que, de ordinário, as ações previdenciárias se alonguem por mais tempo na Justiça estadual. (TAKAHASHI, 2011, p.3).

Assim, a título exemplificativo, uma ação contra o INSS de até 60 salários mínimos, poderá ser ajuizada no juízo estadual no rito ordinário ou em algum juizado especial federal, onde o rito será o especial, segundo a súmula 689 do Supremo Tribunal Federal.

Importante observar que o art. 3º da Lei dos juzizados estaduais, 9.099/1995, exclui da competência do juizado especial estadual nas causas da Fazenda Pública e não permite o processamento em rito especial quando a parte for pessoa jurídica de direito público.

Consta na Lei 10.259/2011 dos juzizados especiais cíveis e criminais da Justiça federal, a vedação da aplicação dos seus dispositivos no juízo estadual, como também, a Lei 9.099/1995 tem caráter subsidiário no âmbito do juizado federal.

Não menos relevante enquanto desafio é que os juízes estaduais não ganham nada a mais por julgar processos da justiça federal, como ocorre na justiça eleitoral, na disciplina do art. 2º da Lei Federal 8.350/1991 e tão pouco a justiça estadual é ressarcida pelos dispêndios com a absorção dos processos advindos da competência constitucional delegada.

Quanto ao aspecto jurisprudencial tinha-se até a publicação da Emenda Constitucional 103/2019 a controvérsia de qual juízo deveria julgar processos advindos da competência constitucional delegada, onde a questão cingia-se em definir se a fixação da competência se daria no juízo estadual quando inexistir o juízo federal no município ou quando inexistir na comarca. Presentemente, com a emenda constitucional recentemente publicada, temos a definição de que a inexistência da justiça federal será verificada na comarca de domicílio do segurado, tendo como superada essa controvérsia no conflito de competência entre justiça federal e estadual.

Outras controvérsias surgirão certamente, o fato é que a questão aqui apresentada, trás um problema aparentemente organizado, porém, a pouca interiorização da justiça federal no Tocantins e no Brasil mitiga acesso à justiça federal, mesmo diante das recentes alterações trazidas pela Emenda Constitucional 103/2019, restando tão somente ao segurado, buscar à justiça estadual como solução e opção para sua demanda.

Decerto que a justiça federal expandiu muito desde a Lei Federal 12.011/2009, que criou 230 varas federais com o intuito de interiorização, mas ainda distante do atual alcance das justiças estaduais.

O fato é que o art. 109, §3º da Constituição de 1988, garante o acesso pleno ao judiciário à previdência social, “por meio de serviço a ser prestado pelo juiz mais próximo, ainda que seja o estadual” (GNATA, 2016, *on line*), porém, o retrato que o Conselho Nacional de Justiça trás é que o INSS é o maior litigante do setor público federal na justiça estadual e isso projeta um cenário de atenção, seja pelo abarrotamento do Judiciário, seja pela garantia e preservação de direito fundamental do cidadão à previdência.

O dado mais recente divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça acerca da competência constitucional delegada, trazido o relatório “Competência Delegada: Impacto nas ações dos Tribunais Estaduais” aponta que em 2011, os processos previdenciários advindos da competência delegada, representavam na justiça estadual em âmbito nacional, 13% de processos distribuídos, 27% em tramitação, 11% julgados e um índice de recorribilidade de 19%.

Destes dados se extraí, de que as demandas que ingressaram no judiciário estadual por meio da competência delegada, aliada ao fato do INSS ser considerado o maior litigante na justiça estadual, tornaram a realidade da justiça estadual preocupante, seja por ser a primeira retaguarda do cidadão na busca pelo direito, seja pela enorme gama de matéria a qual é submetida, já a competência da justiça estadual é residual.

Historicamente, em 1990, o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS foi criado para gerir, operacionalizar e reconhecer administrativamente os direitos dos segurados do regime geral da previdência, porém, o que se observa é que na atualidade o Instituto se tornou sinônimo de pouca eficiência e segundo o Conselho Nacional de Justiça, o maior litigante do país.

O regime geral de previdência social, previsto no art. 201, da Constituição de 1988 é gerido pelo INSS, tem como princípios a compulsoriedade, contributividade e solidariedade, e possui como contribuintes, todos aqueles que desempenham alguma atividade remunerada, sendo considerado o labor, fato gerador da contribuição.

Há também o regime previdenciário próprio de previdência, que são aqueles vinculados aos servidores públicos, previsto nos arts. 40 e 42, e o regime complementar, esculpido no art. 202 da carta da república.

Assim, um levantamento no sentido de identificar causas que arrastaram para a judicialização de benefícios da previdência torna-se necessário, seja para constatar que se fatores como a própria estrutura organizacional, técnica e de recursos humanos do INSS são deficitárias ou se a concepção social da judicialização dos processos previdenciários está distorcida.

Normativamente, o Poder Judiciário é disciplinado na ordem constitucional vigente nos arts. 92 e 126, a justiça federal, nos arts. 106 e 110 e a justiça estadual, a regra é que a sua competência será residual, ou seja, onde nenhuma justiça tiver lugar, lá estará à Justiça estadual.

Assim, o juiz de direito no exercício da competência constitucional delegada se torna juiz federal, com todos os poderes e competências. Frise-se, que apenas o primeiro grau de jurisdição é alcançado pela competência constitucional delegada, vez que em sede de recurso a apreciação caberá ao Tribunal Regional Federal e não ao Tribunal de Justiça, a exceção das ações acidentárias.

Nessa esteira, o direito fundamental à previdência é reconhecido e protegido como um direito humano, isso expressa o amadurecimento dos direitos sociais, tanto no plano interno quanto no internacional. Deste modo, quando direitos sociais são violados e o cidadão é colocado sob risco social, a proteção previdenciária do Estado deve emergir, garantindo a observância ao direito humano previdenciário.

Quando entramos no campo da defesa judicial do direito a benefícios previdenciários, vimos que parte da crescente judicialização pode ter relação com a resistência justificada do INSS, como também, ao indeferimento do benefício pelo Instituto sem justificativa que o exima de um descumprimento de preceitos fundamentais.

Essas demandas quando judicializadas, chegam em parte, a justiça estadual e não a justiça federal, por força da competência constitucional delegada.

Sobre o tema da competência constitucional delegada, temos de um lado os argumentos a favor da supremacia constitucional do acesso à justiça como também da incapacidade da justiça federal alcançar todos os espaços que hoje a justiça estadual ocupa.

O argumento de contraposição deste fenômeno, vai na defesa da sobrecarga de processos que é afeta a justiça estadual, a gama de matéria que a mesma tem que apreciar, como também, a baixa efetividade pela falta de especialidade da justiça estadual na matéria previdenciária.

#### **3.4 Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência) e a Lei Federal 1.3876/2019: Efeitos e consequências na interação entre justiça federal e estadual**

Merece consideração neste trabalho à abordagem aos possíveis reflexos na competência constitucional delegada, nas modificações trazidas pela Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência), como também da recente Lei Federal 13.876/2019.

A então redação do §3º do art. 109 da Constituição Federal, deixava estabelecido que competia a justiça estadual o julgamento de processos de natureza previdenciária quando o domicílio do segurado não tivesse sede de vara federal, permitindo ainda, que outras causas pudessem, quando verificada as mesmas condições e por lei complementar, serem julgadas na justiça estadual. Portanto, o único critério até então era a inexistência de vara judicial no domicílio do segurado.

§ 3º Serão processadas e julgadas na justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual. (BRASIL, 2019, *on line*, grifei).

Já na alteração constitucional realizada pela Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência) no §3º do art. 109, a primeira intenção do legislador constituinte, foi de retirar o exercício automático da competência constitucional delegada da constituição, conferindo à lei ordinária a sua disciplina e autorização. Assim, passou-se a ter uma restrição no exercício automático da competência delegada nos Estados, necessitando, agora, de permissão infraconstitucional para que as causas previdenciárias sejam julgadas pela justiça estadual.

§ 3º Lei poderá autorizar que as causas de competência da Justiça federal, em que forem parte instituição de previdência social e segurado, possam ser processadas e julgadas na justiça estadual, quando a comarca do domicílio do segurado não for sede de vara federal. (BRASIL, 2019, *on line*, grifei).

Um segundo ponto de alteração é que a Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência) esclarece e não basta à comarca não ter a sede de vara federal, deverá a comarca de domicílio do segurado não ser sede de vara federal, isso certamente mitigará inúmeros suscitações de conflito de competências manifestado pelos juízos federais e estaduais, as quais arrastavam os processos por longo tempo.

Nessa toada, antecipando o próprio sancionamento e publicação da Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência), por iniciativa do Poder Executivo, a Lei, que é referida na nova redação do §3º do art. 109 da CF/1988, autorizou o exercício da competência constitucional delegada pelas justiças estaduais, como também trouxe mais um critério: o da distância, para definição da competência da justiça estadual, nos termos do art.

3º da Lei Federal a 13.876/2019, que alterou a Lei Federal 5010/1966 (Organiza a Justiça Federal).

As causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado e que se referirem a benefícios de natureza pecuniária, quando a Comarca de domicílio do segurado estiver localizada a mais de 70 km (setenta quilômetros) de Município sede de Vara Federal; (BRASIL, 2019, *on line*, grifei).

Porém, ainda com as alterações da Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência) e da Lei Federal a 13.876/2019, os efeitos da competência delegada das causas previdenciárias para a justiça estadual em nada modificará, notadamente no Tocantins, vez que o critério da distância da comarca sede do segurado ao município sede de vara federal, não impactará a quantidade de processos que atualmente a justiça estadual recebe e responde, primeiro, porque a interiorização da justiça federal no Tocantins é pequena, encontra-se sede desta, em apenas 3 municípios de 139 ao todo, ademais, a extensão territorial e a distância entre os municípios às sedes de vara federal (Araguaína, Palmas e Gurupi), ultrapassam os 70km definido da Lei Federal 3.876/2019, mantendo a competência, ao final, no foro estadual.

Recentemente, em março de 2019, despertados pela Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência), a Comissão de Eficiência Operacional e Gestão de Pessoas do Conselho Nacional de Justiça, instaurou um procedimento interno para tratar da delegação constitucional da competência, com a finalidade de identificar iniciativas destinadas a tornar mais eficiente e célere a prestação de serviços jurisdicionais na primeira instância.

Como quase três quartos da jurisdição federal se concentram em causas previdenciárias e de execução fiscal, que podem tramitar nas varas estaduais, há estados em que aproximadamente um terço dos processos de competência da Justiça federal tramita na Justiça estadual e são julgados por juízes de direito, o que faz diferença numa estrutura já sobrecarregada.

De acordo com o conselheiro Márcio Schiefler, que propôs a discussão na comissão, embora o CNJ já tenha promovido pesquisas na área, até hoje não constituiu um repositório de dados sobre a matéria. A ideia é, a partir do levantamento, traçar um diagnóstico sobre o atual quadro da competência delegada na Justiça brasileira e incentivar boas práticas adotadas pelos tribunais federais e dos estados para minimizar esse quadro. “O foco do Judiciário é o melhor atendimento ao cidadão. E as matérias da chamada competência delegada muitas vezes são aquelas que atendem a população mais carente. Qualquer melhora nessa área tem impacto imediato nesse segmento da população”. (CNJ, 2019, *on line*)

Assim, o cenário que se vislumbra aponta para um debate constitucional que ainda não findou com a publicação da Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência), especialmente quando se analisam dados macros do IBGE, os quais são fatores importantes quando se pensa em competência constitucional delegada.

Vejamos que a densidade da população brasileira se dá, a nível nacional, a cada 30 segundos, e no Tocantins, a cada 30 minutos e 32 segundos (IBGE, *on line*, 2019), com um panorama de envelhecimento da população brasileira, onde a faixa etária de maiores 65 anos cresce vertiginosamente em relação a outros grupos etários (até 14 anos e entre 15-64 anos), população essa, que em tese mais recorrerá aos benefícios previdenciários, sendo, portanto, o grupo etário mais propenso a buscar o judiciário para garantia de seus benefícios, apresentando o principal efeito da transição demográfica que é o processo de envelhecimento populacional.

Para elucidar, uma pesquisa interessante foi trazida pelo demógrafo Frank Notestein, utilizando-se da Teoria da Transição Demográfica<sup>12</sup> (LIMA e PEREIRA, 2014, *on line*), onde relacionou o crescimento da população com as fases classificadas pelo pesquisador.

**1ª fase (pré-transição):** há um certo equilíbrio entre as taxas de natalidade e mortalidade, porém ambas com números muito altos. Essa fase geralmente é notada em países com baixo desenvolvimento econômico e social.

**2ª fase (aceleração):** aqui ocorre o crescimento acentuado da população, por um aumento na expectativa de vida e redução da taxa de mortalidade, dados por questões sociais como melhor acesso à saúde, saneamento básico, acesso à água potável etc.

**3ª fase (desaceleração):** redução da natalidade, por uma intensa urbanização, planejamento familiar, inclusão da mulher no mercado de trabalho, estima-se que o Brasil viveu essa fase a partir da década de 70.

**4ª fase (estabilização):** a taxa de natalidade e mortalidade se equilibram em números muito baixos. (CUNHA, TERCEIRO, BALLINELO, LEVISKI E SAKAMOTO, *on line*, 2019).

Note-se, no entanto, que o IBGE também aponta uma previsão de redução da taxa de crescimento da população até 2058, e na mesma toada, o Tocantins, apresenta a queda populacional, com o índice de confiança da projeção de 90%, saindo de um crescimento de 1,13 ao ano para uma queda de -0,04 ao ano.

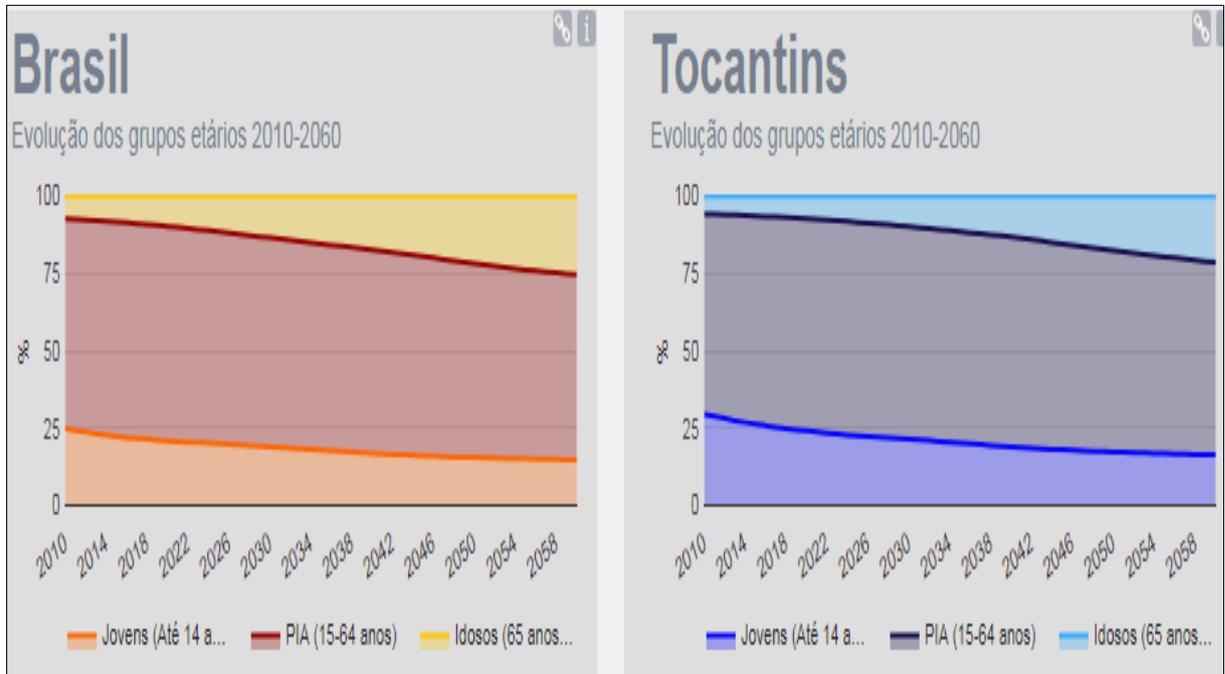
Assim, ainda que se observe a tentativa de diversos governos contornarem o problema da previdência social no Brasil, não entrevemos, até o momento, no âmbito do Tocantins, soluções para o problema do sistema previdenciário e tão pouco, para a delegação

---

<sup>12</sup> São mudanças na estrutura populacional ocasionadas pelo desenvolvimento econômico e social. (LIMA e PEREIRA, 2014, *on line*).

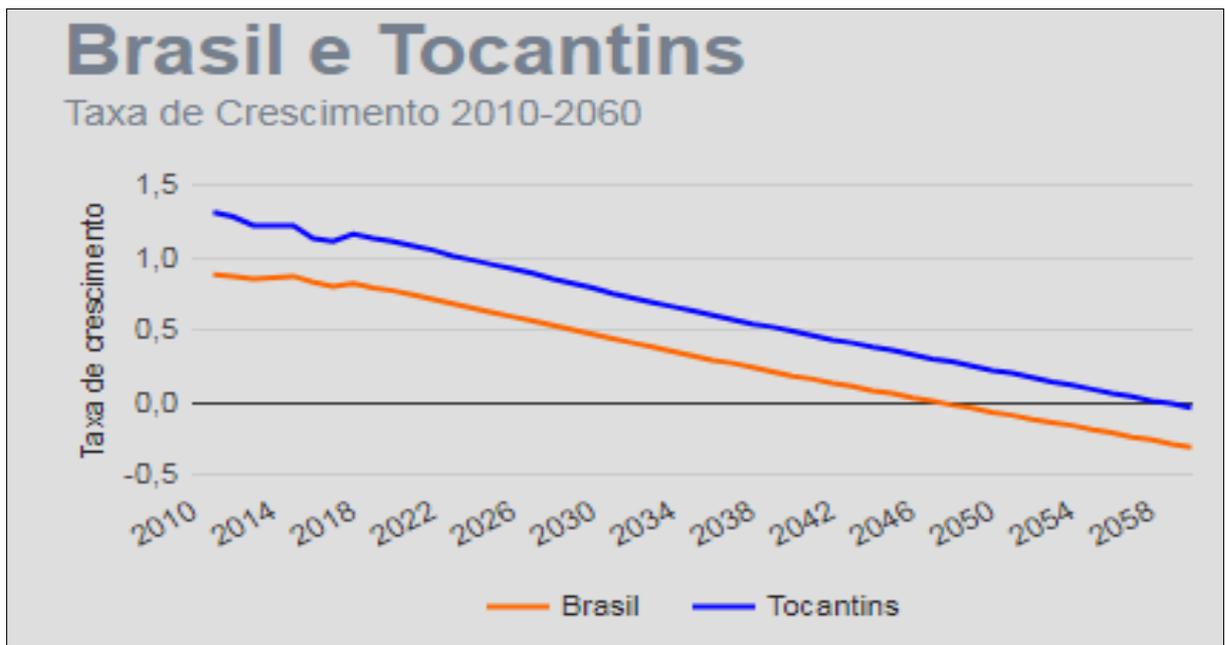
constitucional da competência previdenciária à justiça estadual, razão pela qual o tema deste trabalho carece tanto de pesquisas e reflexões.

**Figura 8** - Evolução dos grupos etários 2010-2060



Fonte: IBGE, on line (<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>), 2019.

**Figura 9** - Taxa de Crescimento 2010-2060



Fonte: IBGE, on line (<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>), 2019.

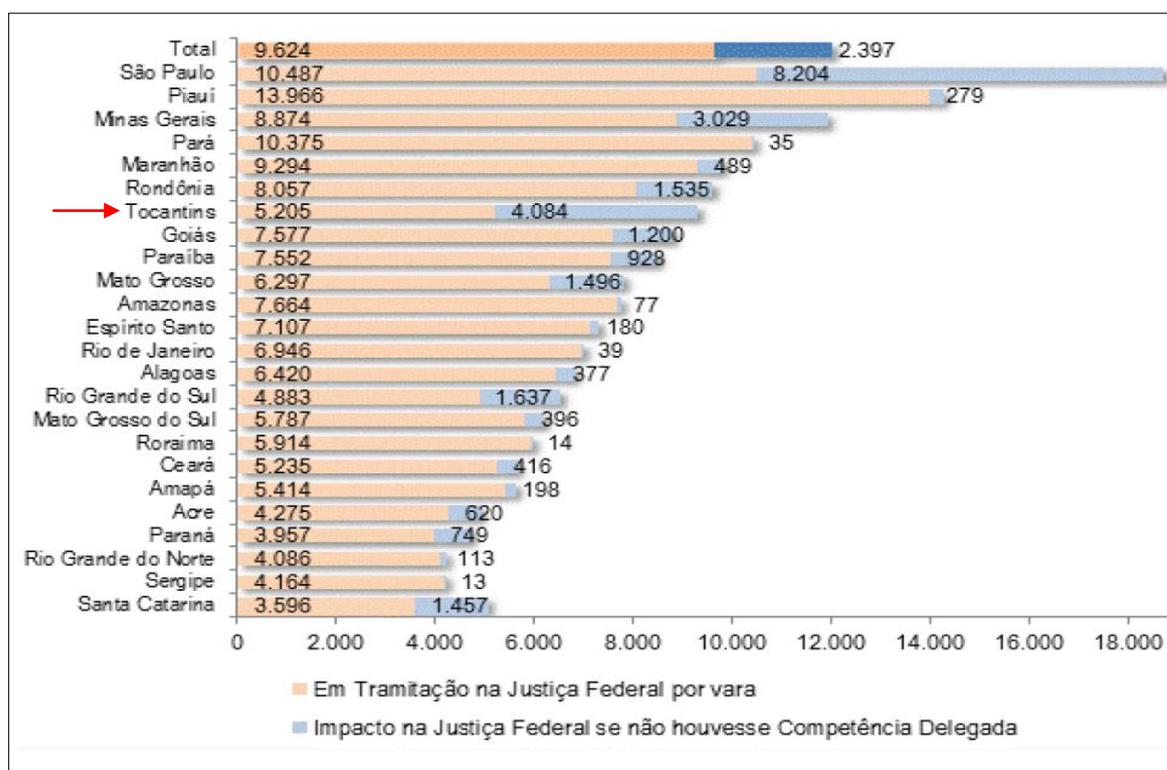
### 3.5 Quadro sinóptico da competência constitucional delegada no Tocantins

No último relatório de compilação de dados da justiça brasileira, denominado “Competência Delegada: Impacto nas ações dos Tribunais Estaduais” (2013, p. 43), do Conselho Nacional de Justiça, realizado entre os anos de 2009 e 2011, o Estado do Tocantins já era um dos estados com maior número de municípios com população abaixo de 10.000 habitantes, e pela pouca interiorização da justiça federal, às comarcas no Estado, acabavam por concentrar grande volume de demandas, cenário mantido aos dias atuais, conforme se verificará nos dados trazidos nesta pesquisa.

Ainda, para maior panorama do diagnóstico da competência constitucional delegada ao longo destes dez anos no Tocantins, necessário se faz, trazer os resultados encontrados à época (2009/2011) para compará-lo com os atuais dados compilados neste trabalho, sendo o mais recente, o de 2018.

Assim, no relatório sobrescrito, estudo aponta que a média de processos da competência constitucional distribuídos entre 2009/2011, nas varas estaduais, era de 13%, e na justiça estadual do Tocantins, a época, chegou a 16% de processos distribuídos, sendo um dos cinco Tribunais onde a média nacional foi superada (CNJ, 2014, p. 4).

**Figura 10** - Média de tramitação por vara em 2011, e impacto caso os processos tramitassem na justiça federal



Fonte: CNJ, 2013, p. 30.

Aponta também o relatório, que a justiça estadual, absorvia 44% dos processos em tramitação, da competência federal constitucional, e se considerar a quantidade de processos em tramitação em 2011 na justiça federal no Tocantins, na ordem de 5.205, e caso a Justiça federal recepcionasse os processos oriundos da justiça estadual da competência federal, teria ainda, mais 4.084 processos no seu estoque de processos em tramitação, “é o caso especialmente de Rondônia e Tocantins que, com poucos processos na justiça federal estão sendo mais demandados, comparativamente, na justiça estadual” (CNJ, 2013, p. 6).

De fato, a estatística tem sido utilizada na pesquisa científica para a otimização de recursos econômicos, para o aumento da qualidade e produtividade, na otimização em análise de decisões, em questões judiciais, previsões e em muitas outras áreas. A estatística tem ampliado a sua participação na linguagem atividades profissionais da atualidade, considerando que os números e respectivos significados traduzem as questões do cotidiano, possibilitando a análise com base em fatos e dados. (MARCELINO, *on line*, 2019).

Em 2011, último ano de medição do relatório do Conselho Nacional de Justiça, o número de processos que foram distribuídos na justiça estadual no Tocantins, foi de 4.492 processos, enquanto em 2018, último ano da base desta pesquisa, 3.751 processos da competência constitucional delegada foram distribuídos (TJTO, 2018), mostrando que houve uma redução nos últimos sete anos de 19% em relação a 2011, uma hipótese para essa redução, pode ter sido os efeitos da Lei 13.043/2014, que revogou o artigo 15, I, da Lei 5.010/1966 que conferia a competência delegada à justiça estadual para ações de execução fiscal promovidas pela União, autarquias e fundações públicas federais.

O Conselho Nacional de Justiça mostra que em 2011 (*on line*, p. 15), a justiça estadual do Tocantins, juntamente com Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Paraíba, estão entre os estados que mais receberam processos da competência federal delegada e que a justiça federal no Tocantins está entre as seções judiciárias que menos receberam processo da competência federal delegada juntamente com os estados do Acre, Amapá e Amazonas.

Esse dado mostra claramente que as ações da competência federal delegada são suportadas no Tocantins pela justiça estadual.

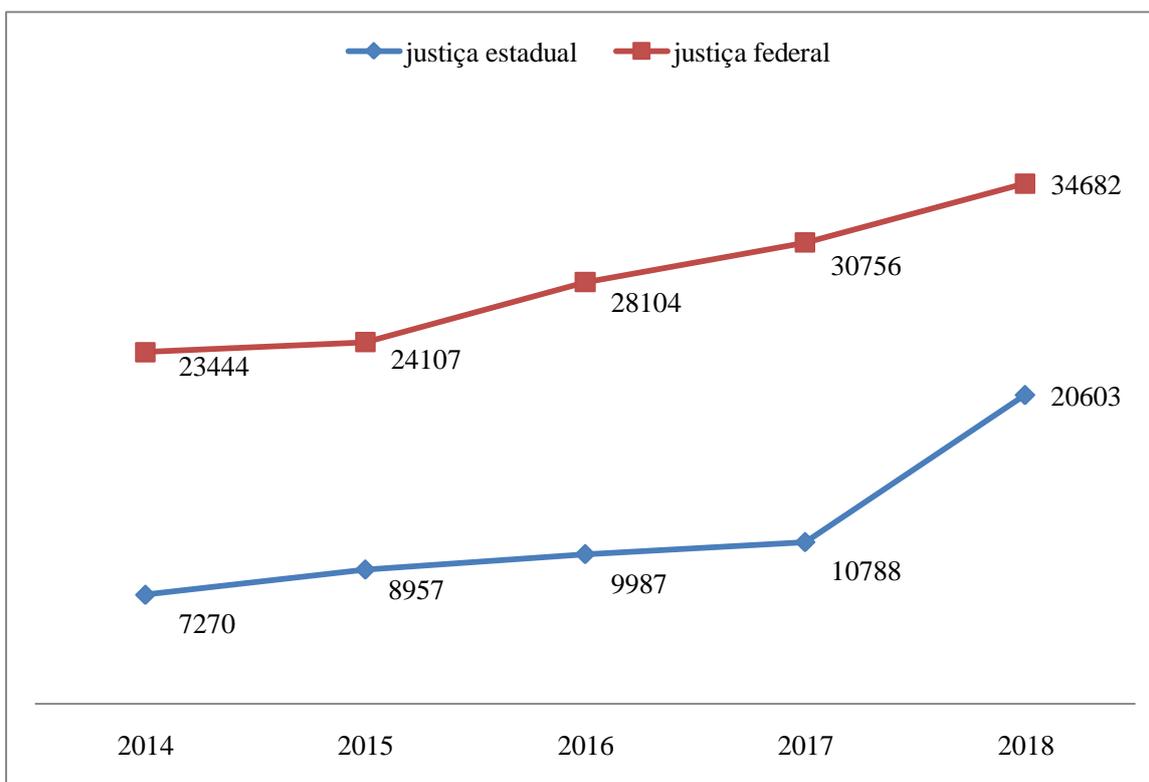
Saindo da análise referente aos anos 2009/2011, faremos agora, a apresentação dos dados atualizados, a partir dos anos-bases 2014/2018, sendo que o ano de 2018 é o dado mais recente e atualizado disponibilizado pela justiça estadual e federal.

Destaco que para este levantamento, foram utilizados os dados extraídos do sistema E-PROC, disponibilizados pelo Tribunal de Justiça através da Diretoria de Tecnologia da Informação, mediante requerimento formulado no processo administrativo nº. 18.0.000006721-7.

Quanto aos processos da justiça federal, os dados obtidos foram extraídos do *site* do Conselho da Justiça Federal, no *link* da Transparência em Números, mediante acesso aos números de processos distribuídos, em tramitação (saldo do último dia do ano) e julgados pela seção judiciária do Tocantins e subseções de Palmas, Araguaína e Gurupi. Ressalto, no entanto, que os números apresentados não são apenas de processos que seriam da competência constitucional delegada, mas sim, de todos os processos da competência da justiça federal.

Assim, o objetivo é fazer uma comparação do número de processos em tramitação, distribuídos e julgados nos anos de 2014-2018 da competência constitucional delegada no Tocantins ao número de todos os processos que a justiça federal absorve, independente se são ou não da competência constitucional delegada, para se extrair daí o impacto em ambos órgãos julgadores.

**Gráfico 8** - Processos em tramitação na justiça federal e estadual do Tocantins em 2014/2018



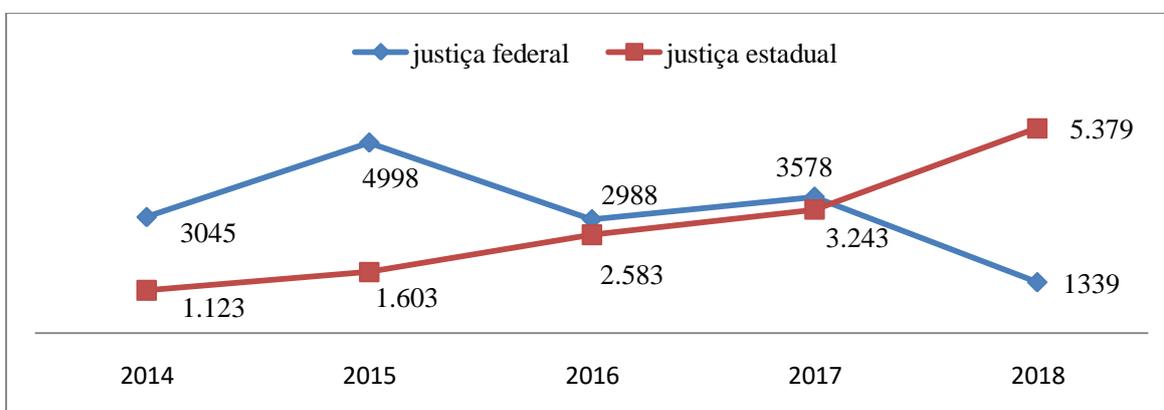
Fonte: E-PROC/TJTO,(SEI 17.0.000028438-6) e CJF, Transparência em Números (2019, *on line*).

De início, os dados demonstram que os processos em tramitação (Gráfico8), na justiça estadual do Tocantins da competência constitucional delegada, aumentaram entre 2011 a 2018, 183%. Quando se compara o total de processos da justiça federal, em 2011, com o total da justiça estadual, no mesmo período, a diferença é de 222% de processos a mais na justiça federal. O cenário muda em 2018, e a representatividade de processos reduz drasticamente, aproximando o numero de processos da justiça federal em relação ao numero de processos da competência delegada na justiça estadual, assim, o total de processos da justiça estadual representava em 2018, 68% dos processos da justiça federal.

Pesquisas desse tipo são essenciais para guiar a atuação do Conselho Nacional de Justiça e de todos os outros órgãos responsáveis pela organização do Poder Judiciário brasileiro. De tal forma, os indicadores de litigiosidade analisados no relatório Justiça em Números demonstraram que, na justiça federal e dos estados, o foco de morosidade está concentrado no primeiro grau e nos juizados especiais, detentores das maiores cargas de trabalho e das mais altas taxas de congestionamento, a revelar a necessidade de uma atenção especial dos tribunais a estes segmentos. (MENDES, 2016, p. 6).

Usando a mesma metodologia de cálculo para os processos julgados, identifica-se no Gráfico9, que a justiça estadual julgou em 2018, 5.379 processos da competência constitucional delegada e a justiça federal, em relação a todos os processos federais, julgou 1.339 processos, assim, quando comparado à quantidade de processos julgados pela justiça federal, conclui-se que a justiça estadual julgou 300% de processos a mais no ano de 2018, diferentemente do que ocorreu em 2011, onde a justiça federal julgou 170% a mais que a justiça estadual.

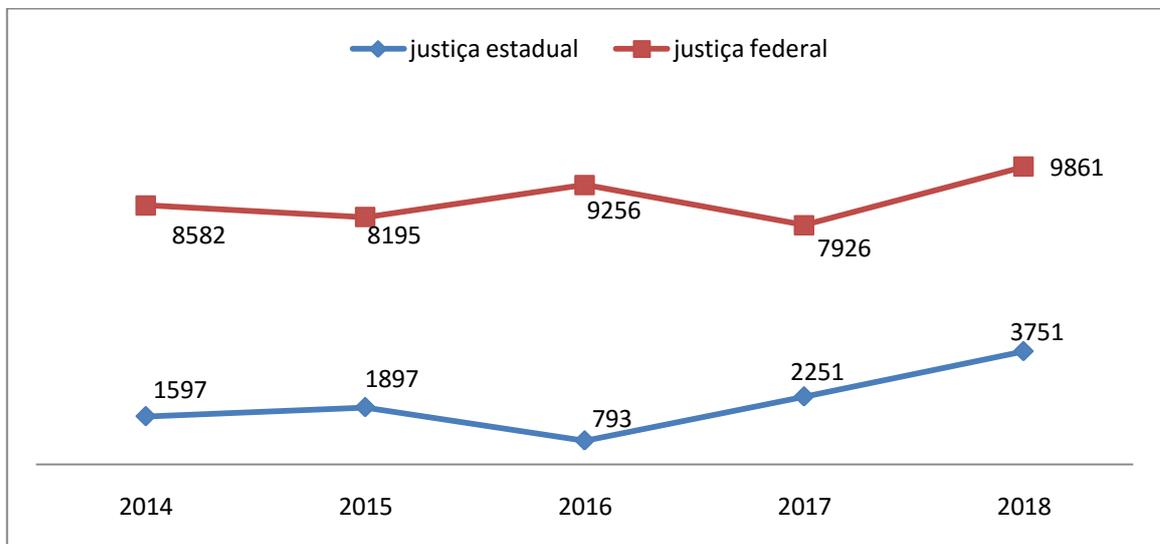
**Gráfico 9** - Processos julgados na Justiça federal e Estadual do Tocantins em 2014/2018



Fonte: E-PROC/TJTO,(SEI 17.0.000028438-6) e CJF, Transparência em Números (2019, *on line*).

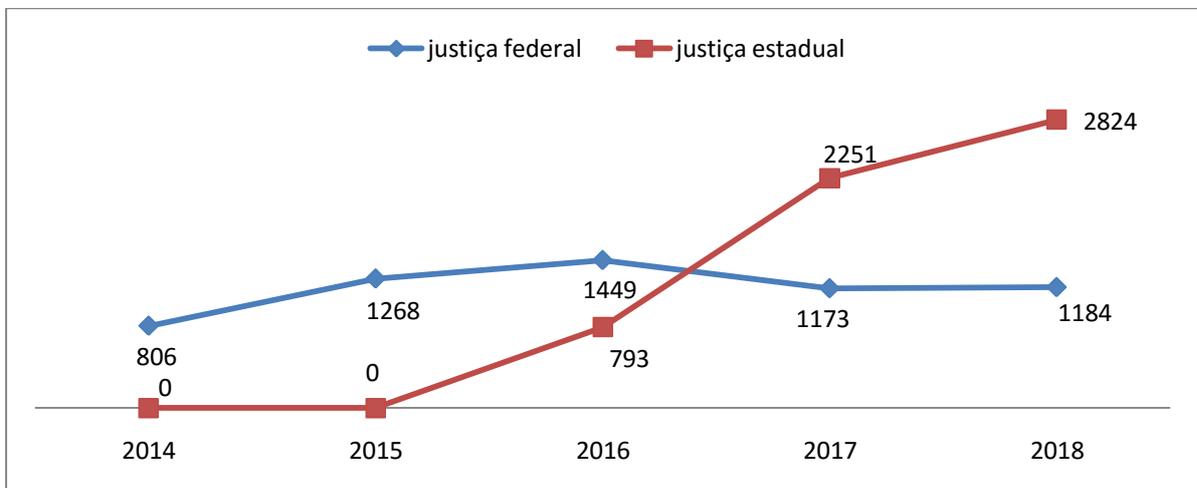
Nos processos distribuídos (Gráfico10), o cenário já aponta uma distribuição maior, em todo período analisado na justiça federal, que variou em 2011 com 8.582 e 2018 com 9.861, enquanto na estadual, a variação foi de 1.597 em 2011 e 3.751 em 2018. O dado da distribuição é importante para uma análise do ingresso de processos em médio prazo, afinal, quanto mais processos ingressam na justiça federal, tem-se uma tendência à redução dos processos em tramitação e consequentemente dos julgados na justiça estadual pela redução do ingresso de novos processos.

**Gráfico 10** - Processos distribuídos na justiça federal e estadual do Tocantins em 2014/2018



Fonte: E-PROC/TJTO,(SEI 17.0.000028438-6) e CJF, Transparência em Números (2019, *on line*).

**Gráfico 11** - Processos remetidos com recursos ao TRF1 pela justiça federal e estadual do Tocantins em 2014/2018



Fonte: E-PROC/TJTO,(SEI 17.0.000028438-6) e CJF, Transparência em Números (2019, *on line*).

Quanto aos recursos, analisados a partir das remessas de processos ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Gráfico11), os dados apontam que o percentual de recorribilidade dos processos da competência constitucional delegada julgados pela justiça estadual foram de 2.824 em 2018, chegando ao patamar de 140% a mais, quando comparado ao total de processos remetidos ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região pelo juízo federal de primeira instância, que foi de 1.184.

Os dados de processos remetidos ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região, mostram que embora a justiça estadual julgue mais processos (Gráfico9), a recorribilidade destas decisões são elevadas.

Ainda, quando se compara os atuais 450.770 processos (TJTO, 2019, *on line*), próprios da competência estadual no Tocantins ao total de 20.603 processos que tramitaram no período de 2014-2018, referente à competência constitucional delegada, chega-se à conclusão que a representatividade destes processos na justiça estadual do Tocantins é relativamente pequena na ordem de 4,57%. Esse dado é obtido quando se compara o total de processos que tramitaram na justiça estadual a quantidade de processos da competência constitucional delegada.

Ademais, no Tocantins, a comarca de Alvorada, de segunda entrância e vara única, apresentou-se como o juízo que teve a maior entrada, tramitação, julgamento e recursos ao TRF 1º Região de processos da competência constitucional delegada. Nas subseções judiciárias da justiça federal no Tocantins, destaca-se a capital, Palmas, como o juízo que mais teve maior entrada de processo, tramitação, julgamento e recursos ao TRF 1º Região.

Pela pouca representatividade de subseções judiciárias no Estado do Tocantins, persiste a necessidade de interiorização da justiça federal e a situação fica mais preocupante quando se considera que o Estado pertencente à Região Norte e tem dentre as demais regiões do Brasil, a maior taxa de crescimento populacional no ano, com uma população que possui a 17ª menor renda per capita se comparada com as demais.

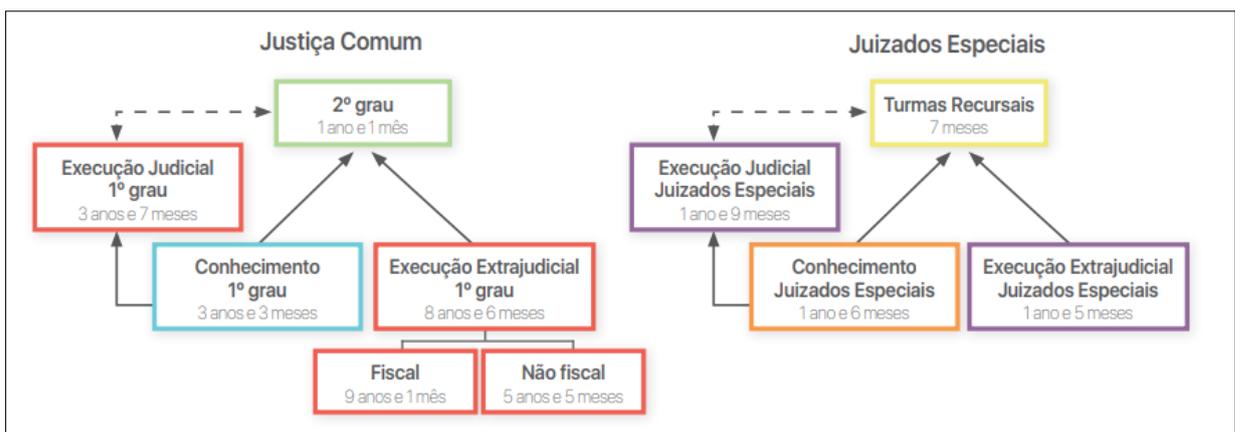
Importante ainda destacar, que a Lei Federal 12.011/2009, que criou 230 varas federais, tratou de instalação no Tocantins apenas de 3 (três) varas federais, fato que demonstra que a interiorização da justiça federal no Estado do Tocantins ainda não é objeto de discussão pelo legislador e em muitas localidades que não existe a justiça federal é o juiz estadual que assume a dualidade e o papel de ambas as justiças, seja o da competência constitucional seja o da competência residual.

Quanto se privilegia a celeridade processual como baliza de uma justiça eficiente, identificamos que um dos dilemas da competência constitucional delegada na justiça estadual,

nos casos em que a comarca é sede de juízo federal é que para o juiz de direito, somente terá a certeza de que o processo deve ser julgado pela justiça estadual após a realização de perícia, com finalidade de identificação se o benefício a ser concedido, segundo art. 109, I da CF/1988, é de natureza acidentária ou não, caso contrário, a tramitação da demanda deverá ocorrer no juízo federal.

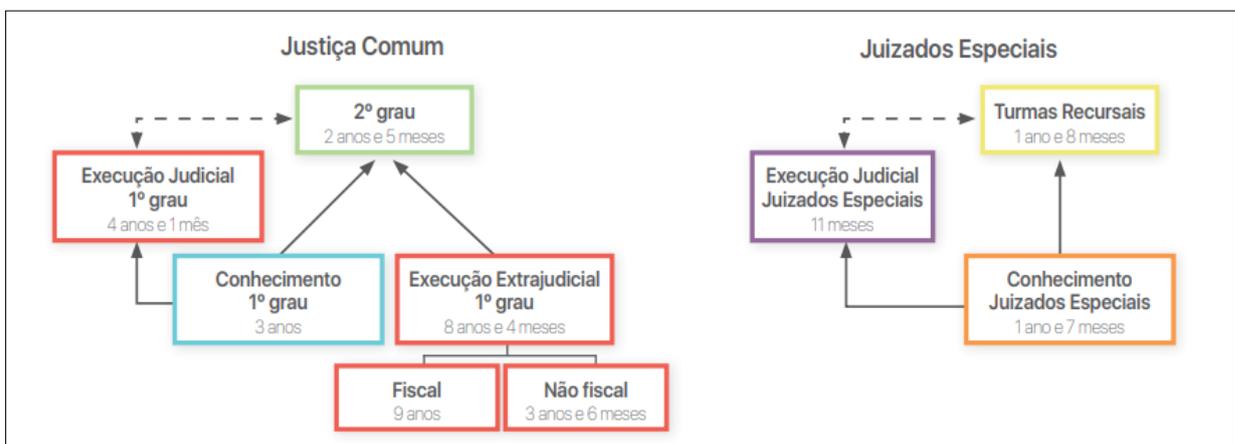
Um deslocamento de competência para a justiça federal, nos casos em que não é verificada a competência constitucional, torna o tempo de tramitação e solução da demanda extremamente morosa e o tempo tende a piorar quando a justiça federal também alega a competência negativa, momento em que os autos são remetidos ao Tribunal Regional Federal para decisão, no entanto, espera-se que a Emenda Constitucional 103/2019 e a Lei Federal 13.876/2019, modifique esse cenário, tornando mais célere os processos desta natureza .

**Figura 11** - Tempo médio do processo baixado na justiça estadual.



Fonte: Relatório Justiça em números 2019, ano-base 2018, CNJ, p. 39.

**Figura 12** - Tempo médio do processo baixado na justiça federal



Fonte: Relatório Justiça em números 2019, ano-base 2018, CNJ, p. 47.

Segundo o Conselho Nacional de Justiça, o desempenho dos Tribunais de Justiça é avaliado pela quantidade de processos baixados pelo total da despesa ocorrida no ano-base, e através do indicador “Eficiência Operacional”, definido no art. 1º, IV, a, da Resolução 70/2009, que tem a finalidade “Garantir a economicidade dos recursos por meio da racionalização na aquisição e utilização de todos os materiais, bens e serviços (responsabilidade ambiental), e da melhor alocação dos recursos humanos necessários à prestação jurisdicional”, o Conselho Nacional de Justiça ranqueia os Tribunais de Justiça, dividindo-os em Tribunais de grande porte, médio e pequeno porte.

Nesta perspectiva, conforme base de dados disponível no *site* do Conselho Nacional de Justiça, por meio da Portaria 216/2012, o custo do processo baixado no Tribunal de Justiça do Tocantins foi de R\$ 3.939,73 em 2018, se mantendo como um dos mais altos dentre os Tribunais de pequeno porte.

Já no Relatório Justiça em Números 2017, disponível no *site* do Conselho Nacional de Justiça, a despesa total do Judiciário Tocantinense em 2016, foi de R\$ 543.458.789,00 com o total de 447.281 processos em tramitação.

Frise-se que nesta quantidade de processo está incluso os processos da competência federal constitucional que atingiram 13.239 processos em 2017, chegando em 2018 à 20.603 processos, os quais, em tese, deveriam ser suportados pelos cofres da União, e com isso, evidencia-se um desequilíbrio no pacto federativo.

O Brasil, na verdade, nunca funcionou na prática como um regime federalista pois a união sempre exerceu um grande poder sobre os estados e os municípios das principais capitais. (...) O regime federalista brasileiro está, portanto, em processo de mutação, com a transferência de responsabilidades da união para os estados e municípios. Nestas circunstâncias é bastante difícil projetar o nível de despesas de cada nível de governo, e calcular a carga tributária necessária para equilibrar as finanças de cada uma das esferas de governo: da união, dos estados e dos municípios. (BARBOSA, Fernando de Holanda, Ed. FGV, 1988, p.2 e 4)

Vemos que a justiça estadual é medida pelo gasto que tem por processo e os estados membros, notadamente o Poder Judiciário Estadual, depende de receitas duodecimais, repassadas a partir da arrecadação do Poder Executivo, e com isso persiste a indagação se a dualidade de atribuições da justiça estadual interfere no seu desempenho.

#### 4. PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Na trilha deste trabalho, fica evidenciado na pesquisa, que a justiça estadual no Tocantins e de outros estados, respondem por um número considerável de processos da competência constitucional delegada.

Assim, neste item, o objetivo principal é oferecer uma proposta de intervenção ordenada, que possibilite respostas concretas ao objeto desta pesquisa, oferecendo alternativas de solução à gestão da atividade jurisdicional quando do exercício da competência constitucional delegada, sobretudo, dos conhecimentos assimilados no mestrado profissional interdisciplinar.

Dessa análise, duas propostas de intervenção são recomendadas nesta pesquisa.

1. A primeira perpassa pela **instituição do Fórum Interinstitucional Previdenciário no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados componentes do Tribunal Regional Federal da 1ª Região** (Distrito Federal, Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia e Roraima), que reúna os operadores nos estados que estão em torno do processamento da competência constitucional delegada, com objetivo de, mutuamente, colaborem entre si com troca de experiências (inclusive por transmissão por videoconferência), edição de sugestões, elaboração de projetos, realização de estudos, pesquisas e audiências públicas, divulgação de boas práticas, realização de mutirões, expedição de enunciados e deliberações, aproximando o diálogo entre os tribunais e demais órgãos dos estados, aperfeiçoando, sobretudo, o acesso à justiça.

Ressalto que foi identificado à constituição de fóruns previdenciários no âmbito dos Tribunais Regionais Federais das 1ª, 2ª e 4ª regiões, no entanto, nenhum deles possui, na composição, membros da justiça estadual, portanto, a reunião de representantes de órgãos nos estados, ligados a matéria previdenciária, será inovadora.

Ainda nesta proposta, a cooperação entre os órgãos do Poder Judiciário nos estados da 1ª Região e os demais órgãos e entidades com atuação relacionada ao direito previdenciário, facilitará a interlocução, notadamente ao diálogo solidário e cooperativo.

Pretende-se, que nas atividades do Fórum Estadual e Interinstitucional Previdenciário os princípios norteadores, do respeito à dignidade da pessoa humana, transparência, participação, padronização, simplificação, celeridade, eficiência e cooperação (TRF4, 2010, *on line*), sejam norteadores para os trabalhos que lá serão desenvolvidos.

Para constituir a possibilidade de concretização desta proposta, será submetido à apreciação da Presidência do Tribunal de Justiça do Tocantins a:

- a) Minuta de Resolução interna, que será conjuntamente assinada pelos representantes dos Tribunais de Justiça dos Estados que compõem a 1ª Região da Justiça Estadual, que criará e estabelecerá o funcionamento do Fórum Interinstitucional Previdenciário (Apêndice A).
- b) Sugestão de que o Conselho dos Tribunais de Justiça oriente os tribunais estaduais a instituírem fóruns na sua respectiva Região;
- c) Comunicação ao Conselho Nacional de Justiça da criação do Fórum Interinstitucional Previdenciário.

2. A segunda proposta de intervenção, visa a melhor qualidade dos serviços prestados à população pelo Poder Judiciário quando do exercício da competência constitucional a partir do princípio constitucional da eficiência administrativa.

Nesse sentido, a capacitação permanente na temática da previdência, se mostra premente nos Estados, notadamente no judiciário estadual do Tocantins, que segundo dados<sup>13</sup> obtidos mediante consulta a Escola Superior da Magistratura, apenas capacitações voltadas para a preparação para a aposentadoria de servidores e magistrados foram ofertados, quando se verifica, portanto a inexistência de capacitações em direito constitucional previdenciário voltado para a atividade jurisdicional no âmbito da Escola Superior da Magistratura, assim, a proposta de intervenção estabelece a **elaboração de um plano de capacitação em previdência, sob todos os aspectos que o exercício da competência constitucional delegada** exige, a ser ofertado uma vez ao ano, com participação de juízes e servidores da justiça estadual, federal e do trabalho, além da Procuradoria da República, Ordem dos Advogados do Brasil e demais instituições públicas, a fim de que a eficiência jurisdicional seja, parafraseando Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2011, p. 34), a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, em termos de plena satisfação com os menores custos para a sociedade.

Para constituir a possibilidade de concretização desta proposta, será encaminhado à apreciação do Diretor-Geral da Escola da Magistratura Tocantinense, expediente com sugestão de:

- a) Oferta de curso permanente e anual, inclusive na modalidade EAD, sobre temas previdenciários para o exercício jurisdicional da competência constitucional delegada;

---

<sup>13</sup> Dados obtidos através de solicitação formulada no processo administrativo SEI 19.0.000019569-6.

- b) Realização do encontro do Fórum Estadual e Interinstitucional Previdenciário no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados.

Por todas essas propostas, acredita-se que a justiça estadual interagindo com outros tribunais e operadores passará por um processo de maturação que desembocará em uma entrega mais eficiente e célere das demandas relacionadas à competência constitucional delegada.

Decerto que os dilemas em torno da competência constitucional delegada continuarão sendo comum a ambas as justiças, federal e estadual, como também, para o jurisdicionado, e avanços nesta seara, pressupõe, sobretudo, uma interação colaborativa e disposição para um diálogo institucional e solidário.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em síntese, a competência constitucional delegada, passou a ser mais debatida em outra quadra - a dos três poderes e no sistema de justiça - a partir da proposta inicial que culminou na Emenda Constitucional 103/2019, que analisou na sua proposta inicial a transferir os processos da competência constitucional delegada à justiça federal, retirando-os por completo da justiça estadual, nisso, o judiciário e o legislativo tiveram, recentemente, que trazer para o debate os impactos da extinção na interdisciplinaridade, na gestão jurisdicional, orçamento e finanças, força de trabalho, saúde e bem estar, em razão dos efeitos que a proposta causaria, especialmente, à justiça federal.

Por um lado, tem-se a abertura para reflexão dos impactos na justiça estadual, suportas desde a Constituição de 1934 até os dias atuais, alertando a sociedade e as instituições públicas que estudos e medidas devem ser adotados nesta matéria, vez que, compreendo ainda tímidas as alterações trazidas pela Emenda Constitucional 103/2019 e Lei Federal 13.876/2019.

Não se propõe aqui a extinção da competência constitucional delegada, especialmente em respeito à supremacia da garantia do cidadão acessar a justiça, mas se concebe como essencial, a:

- 1 - interiorização da justiça federal;
- 2 - ressarcimento aos tribunais estaduais pelas despesas diretas e indiretas;
- 3 - gratificação aos juízes estaduais pelo exercício da atividade jurisdicional federal, nos moldes como ocorre na justiça eleitoral;

4 – capacitação de servidores e magistrados estaduais em matéria previdenciária;

5- estabelecimento de meta específica aos tribunais pelo Conselho Nacional de Justiça, da priorização da baixa de processos previdenciários, especialmente por meio de conciliação;

6 – estabelecimento de medidas pelo Conselho Nacional de Justiça, INSS e Poder Executivo federal no controle da crescente demanda previdenciária.

Até que se verifiquem medidas como as citadas acima, o objetivo deste trabalho cinge-se na possibilidade das justiças estaduais e federal passem a ter maior grau de comunicação interna e externa, com maior agilidade, desburocratização e eficácia, valendo-se do princípio de solidariedade e cooperação.

Além disso, espera-se que, com os mecanismos de cooperação judiciária, os magistrados de todas as instâncias passem a ter maior interesse, participação e envolvimento na gestão judiciária.

Portanto, desenvolvendo a concepção de cooperação trazida, com tanta propriedade, pelo Desembargador Federal do Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais, José Eduardo Chaves Junior (2011, *on line*), e o parafraseando, concludo, na certeza de que as ações que resultem eficiência e celeridade nas demandas previdenciárias da competência constitucional delegada ensejam a propagação da cultura da cooperação, em detrimento do fomento do conflito, porém, frise-se, que um conjunto de condições são necessárias para permitir que não somente a harmonização prática de rotinas e procedimentos forenses sejam ajustados ou aprimorados, mas, sobretudo, a construção de uma “base de um novo processo judicial cooperativo, fundado na boa-fé, e que permita evoluir de um mero ativismo judicial, demasiadamente focado no solipsismo do Estado-juiz, para um mecanismo contemporâneo de solução de litígios, mais interativo, democrático, eficaz e justo.”

**APÊNDICE** – Minuta de Resolução que cria Fórum Interinstitucional Previdenciário dos Tribunais de Justiça que compõem os Estados da 1ª Região da Justiça Federal.

**RESOLUÇÃO** nº \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

Dispõe sobre a criação do Fórum Interinstitucional Previdenciário dos Tribunais de Justiça que compõem os Estados da 1ª Região da Justiça Federal.

**OS PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DOS ESTADOS DO DISTRITO FEDERAL, ACRE, AMAPÁ, AMAZONAS, BAHIA, GOIÁS, MARANHÃO, MATO GROSSO, MINAS GERAIS, PARÁ, PIAUÍ, RONDÔNIA, RORAIMA E TOCANTINS** no uso de suas atribuições,

**CONSIDERANDO** o objetivo de fortalecer e fomentar o diálogo institucional e a integração entre os órgãos da Justiça Estadual e os demais órgãos e entidades com atuação no âmbito previdenciário;

**CONSIDERANDO** a importância de promover a constante democratização da atuação judicial no controle de políticas públicas previdenciárias e tutela dos direitos sociais;

**CONSIDERANDO** a necessidade de padronização dos procedimentos nos feitos que envolvem a matéria previdenciária que tramitam na Justiça Estadual;

**CONSIDERANDO** o caráter social do Direito Previdenciário;

**CONSIDERANDO** o decidido pelo Tribunal Pleno na sessão realizada em \_\_\_\_\_, constante no processo SEI nº. \_\_\_\_\_,

**RESOLVE:**

Art. 1º Criar o Fórum Interinstitucional Previdenciário dos Tribunais de Justiça que compõem os Estados da 1ª Região da Justiça Federal, que se regerá pelas normas previstas nesta Resolução.

Parágrafo único. O Distrito Federal, Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins são Estados Federados que compõem Fórum Interinstitucional Previdenciário;

Art. 2º O Fórum Interinstitucional Previdenciário tem por objetivo fomentar a integração e a cooperação entre os órgãos do Poder Judiciário Estadual, dos Estados integrantes da 1º Região da Justiça Federal e os demais órgãos e entidades com atuação relacionada ao direito previdenciário, facilitando a interlocução e o aperfeiçoamento dos procedimentos e rotinas relativas às demandas previdenciárias.

Art. 3º No âmbito das atividades do Fórum Interinstitucional Previdenciário serão observados os seguintes princípios:

I - respeito dignidade da pessoa humana;

II – transparência;

III – participação;

IV – coprodução;

V – padronização;

VI – simplificação;

VII – celeridade;

VIII - eficiência e

IX - cooperação.

Art. 4º. Integram o Fórum Interinstitucional Previdenciário:

I – um Desembargador representante de cada Tribunal de Justiça dos Estados;

II - um Juiz Auxiliar representante da Corregedoria Geral da Justiça de cada Tribunal de Justiça dos Estados;

III - um magistrado representante de cada Tribunal de Justiça dos Estados, com competência delegada em matéria previdenciária;

IV - um Juiz Federal com atuação em Juizado Especial Federal ou Vara Federal com competência para a matéria previdenciária, no âmbito do TRF da 1ª Região;

V - um representante da Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional do Seguro Social, no âmbito do TRF da 1ª Região;

VI - um representante do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);

VII - um representante da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - um representante da Defensoria Pública Estadual de cada Tribunal de Justiça dos Estados; e

IX - um representante do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP).

§ 1º O presidente será um dos Desembargadores representantes dos Estados, eleito na primeira reunião do Fórum Interinstitucional Previdenciário, com mandato de 2 anos, permitida recondução.

§ 2º O Presidente indicará 2 servidores para, sem prejuízo de suas demais atribuições, auxiliarem no funcionamento do Fórum Interinstitucional Previdenciário.

§3º Eventuais colaboradores e participantes podem ser convidados, conforme deliberação do Fórum Interinstitucional Previdenciário.

Art. 5º. O Fórum Interinstitucional Previdenciário realizará reuniões ordinárias com periodicidade anual, na sede do Tribunal de Justiça do Tocantins ou em outro local que venha a ser proposto pelos seus membros, bem como reuniões extraordinárias, por convocação de seu Presidente.

§ 1º Os membros do Fórum Interinstitucional Previdenciário indicarão temas para a composição da pauta das reuniões, cuja inclusão dependerá da avaliação do Presidente.

§ 2º As reuniões e deliberações também poderão ocorrer em ambientes virtuais.

Art. 6º Incluem-se entre os objetivos do Fórum Interinstitucional Previdenciário a edição de sugestões e recomendações, elaboração de projetos, realização de estudos, pesquisas e audiências públicas, apresentar subsídios para o incremento das formas alternativas de solução de conflitos bem como a avaliação e a divulgação de boas práticas de gestão de processos previdenciários, que visem ao melhor funcionamento da Justiça Estadual na matéria previdenciária e conexas.

Parágrafo único. As deliberações do Fórum Interinstitucional Previdenciário terão caráter meramente propositivos.

Art. 7º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação

PUBLIQUE-SE. REGISTRE-SE. CUMPRA-SE.

---

Presidente do Tribunal de Justiça Estado do Acre

---

Presidente do Tribunal de Justiça Estado do Amapá

---

Presidente do Tribunal de Justiça Estado do Amazonas

---

Presidente do Tribunal de Justiça Estado da Bahia

---

Presidente do Tribunal de Justiça Distrito Federal e Territórios

---

Presidente do Tribunal de Justiça Estado do Goiás

---

Presidente do Tribunal de Justiça Estado do Maranhão

---

Presidente do Tribunal de Justiça Estado do Mato Grosso

---

Presidente do Tribunal de Justiça Estado do Minas Gerais

---

Presidente do Tribunal de Justiça Estado do Pará

---

Presidente do Tribunal de Justiça Estado do Piauí

---

Presidente do Tribunal de Justiça Estado do Rondônia

---

Presidente do Tribunal de Justiça Estado do Roraima

---

Presidente do Tribunal de Justiça Estado do Tocantins

## ANEXOS A – Distância entre os municípios no Estado do Tocantins.

Ord.	Município	Arapoema	Colinas	Colméia	Couto Magalhães	Goianorte	Guaraí	Itacajá	Itaporã	Pedro Afonso	Pequizeiro	Presidente Kennedy
1	Arapoema	****	108	206	147	211	210	219	186	247	181	161
2	Bandeirante	61,4	46,2	166	144	181	149	157	125	185	151	99,5
3	Bernardo Sayão	31,5	80,4	174	116	180	191	195	143	228	149	142
4	Bom Jesus	248	143	88,3	170	122	70,6	100	124	1,1	113	98,9
5	Brasilândia	144	39,8	83,4	125	98,1	65,6	101	41,8	102	67,9	16,5
6	Centenário	279,4	249,2	195,7	269,3	215,7 NP	162,7	99,2 NP	219,2	113	225,2	196,5
7	Colinas	108	****	123	97,9	138	105	114	62,8	142	108	56,3
8	Colméia	206	123	****	82	33,3	50,6	145	50,7	87,3	24,6	78,9
9	Couto Magalhães	147	97,9	82	****	87,5	133	205	83,3	169	57,4	109
10	Fortaleza do Tabocão	219	115	60	142	93,3	42,2	137	95,8	52,1	84,6	70,5
11	Goianorte	211	138	33,3	87,5	****	83	178	56,3	121	30,1	81,6
12	Guaraí	210	105	50,6	133	83,8	*****	94,4	86,4	69,5	75,1	61,1
13	Itacajá	219	114	145	205	178	94,4	*****	103	102	148	96,2
14	Itapiratins	175	70,5	83,4	161	134	84,9	43,7	77,8	145	104	52,5
15	Itaporã	186	62,8	50,7	83,3	56,3	86,4	103	*****	104	26,1	25,3
16	Juarina	78 NP	109 NP	112 NP	39 NP	117 NP	146 NP	203 NP	110 NP	188 NP	84 NP	162 NP
17	Palmeirante	124	63,1	183	161	198	166	147	143	204	170	118
18	Pedro Afonso	247	142	87,3	169	121	69,5	102	104	*****	112	97,8
19	Pequizeiro	181	108	24,6	57,4	30,1	75,1	148	26,1	112	*****	51,4
20	Presidente Kennedy	161	56,3	78,9	109	81,6	61,1	96,2	25,3	97,8	51,4	*****
21	Recursolândia	299 NP	192 NP	202 NP	125	237 NP	168 NP	98 NP	234 NP	112 NP	230 NP	203 NP
22	Santa Maria	275 NP	35,1	155	261	233 NP	138	146	155	50,9	163	149
23	Tupirama	245	141	85,7	97,9	119	67,9	103	122	1,6	110	96,2
24	Tupiratins	175	69,9	119	160	133	85,5	44,2	77,2	138	103	51,9

Fonte: Departamento de Estradas e Rodagens do Estado do Tocantins - Dertins; Google maps/ Guia 4 rodas

NP= Não pavimentada

OBS: Distância menor: Pedro Afonso e Bom Jesus - acesso travessia da Ponte sobre o Rio Tocantins

Ord.	Município	Aliança	Alvorada	Araguaçu	Cariri	Crixás	Dueré	Figueirópolis	Formoso do Araguaia	Gurupi	Palmeirópolis	Peixe	Sandolândia	São Salvador	São Valério
1	Aliança	****	139	248	70,3	22,9	49,9	98,6	110	49	266	121	248	315	178
2	Alvorada	139	****	109	68,8	162	142	40,6	105	90,1	168	98,5	156	210	129
3	Araguaçu	248	109	****	178	271	250	150	191	199	267	208	52,5	309	238
4	Cariri	70,3	68,8	178	****	93,2	73,2	28,3	52,7	21,3	228	83	190	270	140
5	Crixás	22,9	162	162	87,1	****	70	121	130	71,9	288	144	268	338	200
6	Dueré	49,9	142	251	73,2	70	****	101	60,4	52,3	270	125	198	319	182
7	Figueirópolis	98,6	40,6	150	28,3	121	101	****	64,1	49,5	204	111	197	247	166
8	Formoso do Araguaia	110	105	191	52,7	130	60,4	64,1	****	64,6	268	136	139	311	192
9	Gurupi	49	90,1	199	21,3	71,9	52,6	49,5	74	****	218	73,4	211	268	130
10	Jaú do TO	196	98,5	208	158	210	200	135	199	148	69,2	75,4	255	111	106
11	Palmeirópolis	266	168	267	228	320	270	204	268	218	****	145	319	42,5	175
12	Peixe	121	98,5	208	83	144	125	111	136	72,8	145	****	255	187	56,5
13	Sandolândia	248	156	52,5	190	268	198	197	139	211	319	255	****	366	285
14	Santa Rita	49,5	189	298	120	26,6	96,6	148	157	98,5	315	171	294	365	227
15	São Salvador	315	210	309	270	338	319	247	311	268	42,5	366		****	
16	São Valério	178	129	238	140	200	182	166	192	129	175	56,5	285	150	****
17	Sucupira	162	62	171	162	184	164	63	127	113	226	157	218	268	187
18	Talismã	175	40,2	149	111	198	178	76,8	141	126	197	135	196	239	165

Fonte: Departamento de Estradas e Rodagens do Estado do Tocantins - Dertins; Google maps/ Guia 4 rodas

NP= não pavimentada

Ord.	Município	Almas	Arraias	Aurora	Combinado	Conceição	Dianópolis	Natividade	Novo Alegre	Paraná	Ponte Alta do Bom Jesus	Taguatinga
1	Almas	****	227	204	222	127	46,7	80,9	240	168	123	160
2	Arraias	227	****	77,9	71	99,9	213	217	52,9	126	170	133
3	Aurora	204	91,4	****	20,3	191	162	284	38,5	217	80,8	43,8
4	Combinado	222	71	20,3	****	171	180	288	18,2	197	99,3	62,3
5	Conceição	127	99,9	191	171	****	114	118	153	91,2	125	162
6	Dianópolis	46,7	213	162	180	114	****	128	199	205	81,1	118
7	Lavandeira	218	74,8	16,5	3,8	175	177	292	22	201	355	58,5
8	Natividade	292	217	284	288	118	128	****	270	118	204	241
9	Novo Alegre	240	52,9	38,5	18,2	153	199	270	****	179	117	80,5
10	Novo Jardim	77,5	210	126	145	150	35,9	158	162	****	45,2	82,2
11	Paraná	168	126	217	197	91,2	205	118	179	****	216	253
12	Ponte Alta do Bom Jesus	123	170	80,8	99,3	125	81,1	204	117	216	****	37
13	Porto Alegre	15,8	244	188	206	143	30,9	96,7	224	184	107	144
14	Rio da Conceição	43,5	243	187	205	144	29,8	122	223	209	106	143
15	Taguatinga	160	133	43,8	62,3	162	118	241	80,5	253	37	****
16	Taipas	96,4	144,1	129,1	150,9	39,5	79,3	247,1	161,2	129,7	98,8	81,4

Fonte: Departamento de Estradas e Rodagens do Estado do Tocantins - Dertins; Google maps/ Guia 4 rodas

NP= Não pavimentada

Ord.	Município	Araguaína	Araguanã	Babaçulândia	Darcinópolis	Filadelfia	Goiatins	Nova Olinda	Piraquê	Santa Fé	Wanderlândia	Xambioá
1	Aragominas	38,8	101	101	118	145	199	89,8	99,8	21,7	105	152
2	Araguaína	****	96,2	61,8	82,5	106	160	58,7	64,6	59,8	69,4	117
3	Araguanã	96,2	****	159	148	203	257	148	80,4	123	135	79,4
4	Babaçulândia	61,8	159	****	98,1	121	175	119	120	123	85	158
5	Barra do Ouro	79	190	91	161	88,6	47,4	118,1	145,2	146,7	130	196,5
6	Campos Lindos	226,8	323	214,4	308,8	222,3	89,9	255,4	293	294,5	277,8	348
7	Carmolândia	35,7	61,2	97,7	115	142	196	86,7	96,7	61,3	101	91,1
8	Darcinópolis	83,5	148	98,1	****	139	183	139	82,5	139	13,1	120
9	Filadelfia	106	204	121	139	****	54	137	170	168	152	222
10	Goiatins	160	257	175	183	54	****	175	265	221	196	276
11	Muricilândia	58,3	124	111,9	140,3	155,9	218,3	85,5	124,5	9,4	109,3	149
12	Nova Olinda	58,7	148	119	139	137	175	****	121	112	126	173
13	Pau D'arco	297	385	355	376	359	317	237	358	349	362	410
14	Piraquê	64,6	80,4	120	82,5	170	265	121	****	121	67,5	52,4
15	Santa Fé	59,8	123	122	139	167	221	112	121	****	126	152
16	Wanderlândia	70,4	135	85	13,1	152	196	126	67,5	126	****	107
17	Xambioá	118	79,4	158	120	222	276	173	52,4	152	107	****

Fonte: Departamento de Estradas e Rodagens do Estado do Tocantins - Dertins; Google maps/ Guia 4 rodas

NP= Não pavimentada

Ord.	Município	Ananás	Araguatins	Augustinópolis	Axixá	Buriti	Itaguatins	Nazaré	Palmeiras	Riachinho	São Bento	São Miguel	Sítio Novo	Tocantinópolis
1	Aguiarnópolis	93	138	155	133	185	92	42,6	10,9	103	127	127	118	29
2	Ananás	****	126	147	137	173	143	50,4	82,6	11,3	87	162	152	79,7
3	Angico	26,8	99,7	121	111	147	117	23,6	55,8	37	74,8 NP	136	126	52,9
4	Araguatins	126	****	35,8	57	47,3	117	105	136	136	43,1	82,2	72,2	125
5	Augustinópolis	147	35,8	****	21,3	42,4	62,5	127	158	158	64,7	46,5	36,4	128
6	Axixá	137	58,8	21,3	****	63,7	41,3	116	147	147	54,3	25,2	15,2	106
7	Buriti	173	47,3	42,4	63,7	****	105	152	183	183	90,3	88,9	78,9	172
8	Cachoeirinha	60,4	69 NP	98 NP	93,9 NP	134	139	57,9	80,1	70,6	40,5	123	109 NP	68,9
9	Carrasco Bonito	142	54,8	21,1	42,4	21,3	83,6	148	179	179	85,9 NP	67,6	57,6	149
10	Esperantina	207	81	76,2	97,5	33,8	139	186	217	217	124 NP	123	113	206
11	Itaguatins	143	100	62,5	41,3	105	****	93	102	154	95,5 NP	34,9	26,1	65
12	Luzinópolis	50,3	75,5	97,2	86,7	123	128	38,9	70	60,5	51,9 NP	112	102	58,8
13	Maurilândia	123	120	82,7	61,5	125	20,2	72,7	82	133	116 NP	55,1	46,3	44,8
14	Nazaré	50,4	105	127	116	152	93	****	32,2	60,6	94,5 NP	128	119	29,3
15	Palmeiras	82,6	136	158	144	183	102	32,2	****	92,8	126 NP	137	128	38,6
16	Praia Norte	160 NP	61,2 NP	25,5 NP	33 NP	67,9 NP	74,3 NP	139 NP	170 NP	170 NP	76,9 NP	58,2 NP	48,2 NP	139
17	Riachinho	11,3	136	158	147	183	154	60,6	92,8	****	126	172	162	89,9
18	Sampaio	163 NP	51,6 NP	15,9 NP	36,3 NP	58,3 NP	77,5 NP	142 NP	173 NP	173 NP	79,8 NP	61,5 NP	51,5 NP	143
19	Santa Terezinha	57,8	111	133	122	158	99,3	7,5	24,8	68	101	134	125	35,6
20	São Bento	87,4 NP	42 NP	67,3 NP	89,3 NP	89,3 NP	94,5 NP	84,9 NP	117 NP	97,6 NP	****	78,4 NP	68,4 NP	95,9 NP
21	São Miguel	162	84	46,5	25,2	88,9	34,9	128	137	172	79,5 NP	****	10	99,9
22	São Sebastião	17,4	48,2	43,4	64,7	8,5	106	153	184	184	91,3 NP	89,9	79,9	69
23	Sítio Novo	152	73,9	36,4	15,2	78,9	26,1	119	128	162	69,4 NP	10	****	91,1
24	Tocantinópolis	79,7	125	128	106	172	65	29,3	38,6	89,9	95,9 NP	99,9	91,1	****

Fonte: Departamento de Estradas e Rodagens do Estado do Tocantins - Dertins; Google maps/ Gui

NP= Não pavimentada

Ord.	Município	Araguacema	Barrolândia	Caseara	Cristalândia	Divinópolis	Dois Irmãos	Lagoa da Confusão	Paraíso	Pium
1	Abreulândia	113	99,9	167	220	17,3	113	274	144	207
2	Araguacema	****	204	93,9	324	114 NP	392	378	248	311
3	Barrolândia	204	****	230	120	101	117	174	44,1	107
4	Caseara	93,9	230	****	265	140	150	320	191	247
5	Chapada de Areia	290	86,4	207	61	86,2 NP	204	113	247	39,6
6	Cristalândia	324	120	265	****	133	237	54,2	75,8	18,8
7	Divinópolis	114 NP	101	140	86,2 NP	*****	70,3	188,2	61,2	117,2
8	Dois Irmãos	392	117	150	237	70,3	****	291	161	224
9	Lagoa da Confusão	378	174	320	54,2	188,2	291	****	130	73
10	Marianópolis	173	150	79,4	186	52,2	229	240	112	167
11	Monte Santo	261	62,1	167	98	36,6	179	152	23,9	79,2
12	Nova Rosalândia	292	88,5	236	33,5	101,4	206	87,7	44,4	50,4
13	Oliveira de Fátima	290	104	251	49,2	119,4	221	103	60	66,1
14	Paraíso	248	44,1	191	75,8	61,2	161	130	****	62,9
15	Pium	311	107	247	18,8	117,2	224	73	62,9	****
16	Pugmil	276	72,5	220	47,4	85,3	190	102	28,4	35,3

Fonte: Departamento de Estradas e Rodagens do Estado do Tocantins - Dertins; Google maps/ Guia 4 rodas

NP= Não pavimentada

Ord.	Município	Aparecida do Rio Negro	Brejinho de Nazaré	Lagoa do Tocantins	Lajeado	Lizarda	Miracema	Miranorte	Monte do Carmo	Novo Acordo	Palmas	Pindorama	Ponte Alta do Tocantins	Porto Nacional	Rio Sono	Silvanópolis
1	Aparecida do Rio Negro	****	181	96 NP	103 NP	200 NP	72 NP	97 NP	240,4	42,3	70	209,1	153	256,9	139,8 NP	191
2	Brejinho de Nazaré	181	****	228	158	357 NP	184	209	85	289,6	110,6	234,9	173	42,3	248,9 NP	94,2
3	Chapada da Natividade	296	184	198 NP	285	496 NP	369	386	140,4	244,3	217,9	71,1	129	149,6	341,8 NP	90,5
4	Fátima	204	91,8	217 NP	187	398 NP	213	160	110,7	271,6	133,9	260,5	198,6	67,9	241 NP	119,9
5	Ipeiras	209	104	215 NP	192 NP	396 NP	269 NP	270	97	334,9	138,6	161,6	219,8	70,3	276,8 NP	47
6	Lagoa do Tocantins	96 NP	228	****	163 NP	200 NP	173 NP	198 NP	142,9	88,6	259,1	111,6	55,1	187,3	186 NP	192,8
7	Lajeado	103 NP	158	163 NP	****	293 NP	26	51	153,4	121,9	55	288,7	232	116,1	87,3 NP	175,9
8	Lizarda	200 NP	357 NP	200 NP	239 NP	****	213 NP	238	363,5	165,4	335,9	332,2	275,6	407,9 NP	168 NP	413,4
9	Mateiros	290 NP	203	265 NP	393 NP	351 NP	367 NP	392	254,4	276	361	223,1	166,5	298,7	373,4 NP	304,3
10	Miracema	72 NP	184	173 NP	26	213 NP	****	25	179,7	101,6	81,3	268,4	211,8	142,4	71,0 NP	201,9
11	Miranorte	97 NP	209	198 NP	51	238 NP	25	****	202,7	124,6	104,2	291,3	234,7	165,3	94 NP	236,8
12	Monte do Carmo	173	85,2	114 NP	153,4		179,7	202,7	****	204,5	106,6	146	87,9	44,3	302 NP	49,9
13	Novo Acordo	48	289,6	48 NP	177	152 NP	101,6	124,6	204,5	****	100	173,2	116,6	248,9	97,4 NP	254,4
14	Palmas	70	111	104 NP	55,1	270 NP	81,4	105	106,5	100	****	252,7	194,5	69,2	146,3 NP	128,76
15	Pindorama	243 NP	234,9	111,6	288,7	332,2	268,4	291,3	146	173,2	252,7	****	58,1	190,4	270,7 NP	90,7
16	Ponte Alta do Tocantins	189 NP	173	42 NP	232	275,6	211,8	234,7	87,9	116,6	194,5	58,1	****	132,2	214,1 NP	137,8
17	Porto Nacional	134	42,3	153 NP	116,1	407,9	142,4	165,3	44,3	248,9	69,2	190,4	132,2	****	207,5 NP	60,4
18	Rio dos Bois	116 NP	234	230 NP	72,7	281 NP	46,4	24,7	227,3	149,2	128,9	316,0	259,4	190	118,6 NP	261,5
19	Rio Sono	55 NP	248,9	186	88 NP	168	71	94	302	97,4	146,3	270,7	214,1	207,5 NP	371,5 NP	266,9
20	Santa Rosa	234	134	213 NP	216	382 NP	242	265	91,1	274	168,6	100,7	158,9	100,2	371,5 NP	41,1
21	Santa Tereza	97 NP	241 NP	39,7 NP	164	208 NP	144 NP	167 NP	155,6	48,9	219,4	124,3	67,7	200	146,4 NP	205,5
22	São Felix	198	403 NP	128 NP	235 NP	164 NP	214 NP	238 NP	271,2	119,1	289,6	239,9	183,3 NP	315,6 NP	216,6 NP	321,1
23	Silvanópolis	191	94,2	192,8	175,6	413,4	201,9	236,8	49,9	254,4	128,7	90,7	137,8	60,4	266,9 NP	****
24	Tocantínia	77 NP	184	168	26 NP	213 NP	0,5	25	49,9	99,9	77,0	266,7	210,1	138,1	69,3 NP	197,6

Fonte: Departamento de Estradas e Rodagens do Estado do Tocantins - Dertins; Google maps/ Guia 4 rodas

NP= não pavimentada

OBS: Menor distância - Tocantínia e Miracema: Travessia por transporte fluvial

**ANEXO B** – Relação dos Tribunais que constituíram o Núcleo de Cooperação Judiciária e a figura do Juiz de Cooperação (fonte: CNJ).

Média do percentual de cumprimento: **97,78%**

Legenda	
<b>P4.1</b>	O tribunal instituiu a figura do Juiz de Cooperação?
<b>P4.2</b>	O tribunal constituiu núcleo de cooperação judiciária?

TRIBUNAIS SUPERIORES				
Sigla	P4.1	P4.2	Cump. Meta	Percentual de Cumprimento
STJ	S	S	SIM	100%
STM	S	S	SIM	100%
TST	S	S	SIM	100%
TSE	DNL	DNL	DNL	DNL
JUSTIÇA FEDERAL				
Sigla	P4.1	P4.2	Cump. Meta	Percentual de Cumprimento
TRF1	S	S	SIM	100%
TRF2	S	S	SIM	100%
TRF3	S	S	SIM	100%

TRF4	S	S	SIM	100%
TRF5	N	N	NÃO	0%
JUSTIÇA DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL				
Sigla	P4.1	P4.2	Cump. Meta	Percentual de Cumprimento
TJAC	S	S	SIM	100%
TJAL	S	S	SIM	100%
TJAM	S	S	SIM	100%
TJAP	S	S	SIM	100%
TJBA	S	S	SIM	100%
TJCE	S	S	SIM	100%
TJDFT	S	S	SIM	100%
TJES	S	S	SIM	100%
TJGO	S	S	SIM	100%
TJMA	S	S	SIM	100%
TJMG	S	S	SIM	100%
TJMS	S	S	SIM	100%
TJMT	S	S	SIM	100%
TJPA	S	S	SIM	100%
TJPB	S	S	SIM	100%
TJPE	S	S	SIM	100%
TJPI	S	S	SIM	100%
TJPR	S	S	SIM	100%
TJRJ	S	S	SIM	100%
TJRN	S	S	SIM	100%
TJRO	S	S	SIM	100%
TJRR	S	S	SIM	100%
TJRS	S	S	SIM	100%
TJSC	S	S	SIM	100%
TJSE	S	S	SIM	100%
TJSP	S	S	SIM	100%
TJTO	S	S	SIM	100%
JUSTIÇA DO TRABALHO				

Sigla	P4.1	P4.2	Cump. Meta	Percentual de Cumprimento
TRT1	S	S	SIM	100%
TRT2	S	S	SIM	100%
TRT3	S	S	SIM	100%
TRT4	S	S	SIM	100%
TRT5	S	S	SIM	100%
TRT6	S	S	SIM	100%
TRT7	S	S	SIM	100%
TRT8	S	S	SIM	100%
TRT9	S	S	SIM	100%
TRT10	S	S	SIM	100%
TRT11	S	S	SIM	100%
TRT12	S	S	SIM	100%
TRT13	S	S	SIM	100%
TRT14	S	S	SIM	100%
TRT15	S	S	SIM	100%
TRT16	S	S	SIM	100%
TRT17	S	S	SIM	100%
TRT18	S	S	SIM	100%
TRT19	S	S	SIM	100%
TRT20	S	S	SIM	100%
TRT21	S	S	SIM	100%
TRT22	S	S	SIM	100%
TRT23	S	S	SIM	100%
TRT24	S	S	SIM	100%
<b>JUSTIÇA ELEITORAL</b>				
Sigla	P4.1	P4.2	Cump. Meta	Percentual de Cumprimento
TRE-AC	S	S	SIM	100%
TRE-AL	S	S	SIM	100%
TRE-AM	S	S	SIM	100%
TRE-AP	S	S	SIM	100%
TRE-BA	S	S	SIM	100%

TRE-CE	S	S	SIM	100%
TRE-DF	S	S	SIM	100%
TRE-ES	S	S	SIM	100%
TRE-GO	S	S	SIM	100%
TRE-MA	S	S	SIM	100%
TRE-MG	S	S	SIM	100%
TRE-MS	S	S	SIM	100%
TRE-MT	S	S	SIM	100%
TRE-PA	S	S	SIM	100%
TRE-PB	S	S	SIM	100%
TRE-PE	S	S	SIM	100%
TRE-PI	S	S	SIM	100%
TRE-PR	S	S	SIM	100%
TRE-RJ	S	S	SIM	100%
TRE-RN	S	S	SIM	100%
TRE-RO	S	S	SIM	100%
TRE-RR	S	S	SIM	100%
TRE-RS	S	S	SIM	100%
TRE-SC	S	S	SIM	100%
TRE-SE	S	S	SIM	100%
TRE-SP	S	S	SIM	100%
TRE-TO	S	S	SIM	100%
<b>JUSTIÇA MILITAR</b>				
Sigla	P4.1	P4.2	Cump. Meta	Percentual de Cumprimento
TJMMG	S	S	SIM	100%
TJMRS	S	S	SIM	100%
TJMSP	S	S	SIM	100%

**Fórmula** = A meta 4 estará cumprida quando todas as respostas forem SIM.

**DNL** = Dados Não Lançados

**ID** = Inconsistência nos dados

Relatório gerado em 11/03/2014.

## ANEXO C – Emenda Constitucional 103/2019 – Reforma da Previdência.



**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2019**

Vigência

Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 22. ....

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares;

....." (NR)

"Art. 37. ....

§ 13. O servidor público titular de cargo efetivo poderá ser readaptado para exercício de cargo cujas atribuições e responsabilidades sejam compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, enquanto permanecer nesta condição, desde que possua a habilitação e o nível de escolaridade exigidos para o cargo de destino, mantida a remuneração do cargo de origem.

§ 14. A aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inclusive do Regime Geral de Previdência Social, acarretará o rompimento do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição.

§ 15. É vedada a complementação de aposentadorias de servidores públicos e de pensões por morte a seus dependentes que não seja decorrente do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 ou que não seja prevista em lei que extinga regime próprio de previdência social." (NR)

"Art. 38. ....

V - na hipótese de ser segurado de regime próprio de previdência social, permanecerá filiado a esse regime, no ente federativo de origem." (NR)

"Art. 39. ....

§ 9º É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo." (NR)

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

§ 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado:

## Emenda Constitucional nº 103

I - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma de lei do respectivo ente federativo;

III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo.

§ 2º Os proventos de aposentadoria não poderão ser inferiores ao valor mínimo a que se refere o § 2º do art. 201 ou superiores ao limite máximo estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social, observado o disposto nos §§ 14 a 16.

§ 3º As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo.

§ 4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º.

§ 4º-A. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar.

§ 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do **caput** do art. 51, o inciso XIII do **caput** do art. 52 e os incisos I a IV do **caput** do art. 144.

§ 4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.

§ 5º Os ocupantes do cargo de professor terão idade mínima reduzida em 5 (cinco) anos em relação às idades decorrentes da aplicação do disposto no inciso III do § 1º, desde que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar do respectivo ente federativo.

§ 6º Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta de regime próprio de previdência social, aplicando-se outras vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários estabelecidas no Regime Geral de Previdência Social.

§ 7º Observado o disposto no § 2º do art. 201, quando se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente, o benefício de pensão por morte será concedido nos termos de lei do respectivo ente federativo, a qual tratará de forma diferenciada a hipótese de morte dos servidores de que trata o § 4º-B decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função.

§ 9º O tempo de contribuição federal, estadual, distrital ou municipal será contado para fins de aposentadoria, observado o disposto nos §§ 9º e 9º-A do art. 201, e o tempo de serviço correspondente será contado para fins de disponibilidade.

§ 12. Além do disposto neste artigo, serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência

Social.

§ 13. Aplica-se ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público, o Regime Geral de Previdência Social.

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16.

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará o disposto no art. 202 e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar.

.....

§ 19. Observados critérios a serem estabelecidos em lei do respectivo ente federativo, o servidor titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade poderá fazer jus a um abono de permanência equivalente, no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória.

§ 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22.

§ 21. (Revogado).

§ 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre:

I - requisitos para sua extinção e conseqüente migração para o Regime Geral de Previdência Social;

II - modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos;

III - fiscalização pela União e controle externo e social;

IV - definição de equilíbrio financeiro e atuarial;

V - condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária de que trata o art. 249 e para vinculação a ele dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza;

VI - mecanismos de equacionamento do **deficit** atuarial;

VII - estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência;

VIII - condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime;

IX - condições para adesão a consórcio público;

X - parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias." (NR)

\*Art. 93. ....

.....

VIII- o ato de remoção ou de disponibilidade do magistrado, por interesse público, fundar-se-á em decisão por voto da maioria absoluta do respectivo tribunal ou do Conselho Nacional de Justiça, assegurada ampla defesa;

....." (NR)

"Art. 103-B. ....

§ 4º .....

III- receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

....." (NR)

"Art. 109. ....

§ 3º Lei poderá autorizar que as causas de competência da Justiça Federal em que forem parte instituição de previdência social e segurado possam ser processadas e julgadas na justiça estadual quando a comarca do domicílio do segurado não for sede de vara federal.

....." (NR)

"Art. 130-A. ....

§ 2º .....

III- receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

....." (NR)

"Art. 149. ....

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões. [\(Vigência\)](#)

§ 1º-A. Quando houver **deficit** atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo. [\(Vigência\)](#)

§ 1º-B. Demonstrada a insuficiência da medida prevista no § 1º-A para equacionar o **deficit** atuarial, é facultada a instituição de contribuição extraordinária, no âmbito da União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas. [\(Vigência\)](#)

§ 1º-C. A contribuição extraordinária de que trata o § 1º-B deverá ser instituída simultaneamente com outras medidas para equacionamento do **deficit** e vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição. [\(Vigência\)](#)

## ANEXO D – Noticiário 12/06/2019 - Competência Delegada é discutida no CNJ.

Página Inicial (/) > Notícias (/noticias) > CNJ (/noticias/cnj) > Competência delegada é discutida em comissão do CNJ

### Competência delegada é discutida em comissão do CNJ

13/03/2019 - 18h24

WhatsApp (whatsapp://send?text=Competência delegada é discutida em comissão do CNJ http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/88579-competencia-delegada-e-discutida-em-comissao-do-cnj)

COMPARTILHAR TWEETAR



A Comissão de Eficiência Operacional e Gestão de Pessoas pretende traçar um diagnóstico sobre o atual quadro da competência delegada na Justiça brasileira - FOTO: Abdias Pinheiro/A

12/06/2019

Competência delegada é discutida em comissão do CNJ - Portal CNJ

A Comissão de Eficiência Operacional e Gestão de Pessoas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) abriu procedimento para reunir informações sobre a "competência delegada", que recentemente voltou à pauta do Congresso Nacional na proposta de reforma previdenciária. A finalidade é identificar na Justiça brasileira iniciativas destinadas a tornar mais eficiente e célere a prestação de serviços jurisdicionais na primeira instância.

Previsto no artigo 109 da Constituição Federal, o instrumento da competência delegada é empregado em casos em que a Justiça Federal não está presente na comarca na qual o cidadão ajuizou a ação, especialmente em demandas previdenciárias e de execuções fiscais.

Com a predominância de varas federais em cidades de médio e de grande porte, as ações judiciais previdenciárias e de execução fiscal nas comarcas em que não há varas da Justiça Federal são encaminhadas para as varas da Justiça dos estados, que possuem capilaridade maior, especialmente em municípios afastados dos grandes centros. Como quase três quartos da jurisdição federal se concentram em causas previdenciárias e de execução fiscal, que podem tramitar nas varas estaduais, há estados em que aproximadamente um terço dos processos de competência da Justiça Federal tramita na Justiça Estadual e são julgados por juízes de direito, o que faz diferença numa estrutura já sobrecarregada.

De acordo com o conselheiro Márcio Schiefler, que propôs a discussão na comissão, embora o CNJ já tenha promovido pesquisas na área, até hoje não constituiu um repositório de dados sobre a matéria. A ideia é, a partir do levantamento, traçar um diagnóstico sobre o atual quadro da competência delegada na Justiça brasileira e incentivar boas práticas adotadas pelos tribunais federais e dos estados para minimizar esse quadro. "O foco do Judiciário é o melhor atendimento ao cidadão. E as matérias da chamada competência delegada muitas vezes são aquelas que atendem a população mais carente. Qualquer melhora nessa área tem impacto imediato nesse segmento da população", disse.

Luciana Otoni  
Agência CNJ de Notícias

## ANEXO E – Lei 13.876/2019 – Fixa quilometragem para definição da Competência Delegada Constitucional.



**Presidência da República**  
**Secretaria-Geral**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**LEI Nº 13.876, DE 20 DE SETEMBRO DE 2019**

[Vigência](#)

Dispõe sobre honorários periciais em ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1966, e a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

[Mensagem de veto](#)

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O pagamento dos honorários periciais referentes às perícias já realizadas e às que venham a ser realizadas em até 2 (dois) anos após a data de publicação desta Lei, nas ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e que sejam de competência da Justiça Federal, e que ainda não tenham sido pagos, será garantido pelo Poder Executivo federal ao respectivo tribunal.

§ 1º Aplica-se o disposto no **caput** deste artigo aos processos que tramitam na Justiça Estadual, no exercício da competência delegada pela Justiça Federal.

§ 2º Ato conjunto do Conselho da Justiça Federal e do Ministério da Economia fixará os valores dos honorários periciais e os procedimentos necessários ao cumprimento do disposto neste artigo.

§ 3º A partir de 2020 e no prazo de até 2 (dois) anos após a data de publicação desta Lei, o Poder Executivo federal garantirá o pagamento dos honorários periciais referentes a 1 (uma) perícia médica por processo judicial.

§ 4º Excepcionalmente, e caso determinado por instâncias superiores do Poder Judiciário, outra perícia poderá ser realizada nos termos do § 3º deste artigo.

Art. 2º O art. 832 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo [Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943](#), passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 3º-A e 3º-B:

Art. 832. ....

.....

**§ 3º-A.** Para os fins do § 3º deste artigo, salvo na hipótese de o pedido da ação limitar-se expressamente ao reconhecimento de verbas de natureza exclusivamente indenizatória, a parcela referente às verbas de natureza remuneratória não poderá ter como base de cálculo valor inferior:

I - ao salário-mínimo, para as competências que integram o vínculo empregatício reconhecido na decisão cognitiva ou homologatória; ou

II - à diferença entre a remuneração reconhecida como devida na decisão cognitiva ou homologatória e a efetivamente paga pelo empregador, cujo valor total referente a cada competência não será inferior ao salário-mínimo.

§ 3º-B Caso haja piso salarial da categoria definido por acordo ou convenção coletiva de trabalho, o seu valor deverá ser utilizado como base de cálculo para os fins do § 3º-A deste artigo.

....." (NR)

Art. 3º O art. 15 da Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1966, passa a vigorar com a seguinte redação: [\(Vigência\)](#)

**Art. 15.** Quando a Comarca não for sede de Vara Federal, poderão ser processadas e julgadas na Justiça Estadual

.....

**II - as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado e que se referirem a benefícios de natureza pecuniária, quando a Comarca de domicílio do segurado estiver localizada a mais de 70 km (setenta quilômetros) de Município sede de Vara Federal.**

.....

§ 1º Sem prejuízo do disposto no art. 42 desta Lei e no parágrafo único do art. 237 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), poderão os Juizes e os auxiliares da Justiça Federal praticar atos e diligências processuais no território de qualquer Município abrangido pela seção, subseção ou circunscrição da respectiva Vara Federal.

§ 2º Caberá ao respectivo Tribunal Regional Federal indicar as Comarcas que se enquadram no critério de distância previsto no inciso III do **caput** deste artigo." (NR)

Art. 4º O art. 126 da [Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991](#), passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 126. Compete ao Conselho de Recursos da Previdência Social julgar, entre outras demandas, na forma do regulamento:

.....

II - (VETADO);

.....

IV - recursos de processos relacionados à compensação financeira de que trata a Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, e à supervisão e à fiscalização dos regimes próprios de previdência social de que trata a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.

....." (NR)

Art. 5º Esta Lei entra em vigor:

I - quanto ao art. 3º, a partir do dia 1º de janeiro de 2020;

II - quanto aos demais dispositivos, na data de sua publicação.

Brasília, 20 de setembro de 2019; 199ª da Independência e 131ª da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO

Paulo Guedes

Este texto não substitui o publicado no DOU de 23.9.2019

## ANEXO F - Portaria nº. 127 CNJ - Desjudicialização da previdência



Poder Judiciário

*Conselho Nacional de Justiça*PORTARIA Nº ~~127~~, DE 10 DE SETEMBRO DE 2019.

Institui o Comitê Executivo do Pacto da Desjudicialização da Previdência Social, responsável pelo acompanhamento e execução da Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social.

**O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

**CONSIDERANDO** a formalização da Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social em 20 de agosto de 2019, instrumento que objetiva construir diálogo interinstitucional permanente com vistas à prevenção do litígio, ao fomento à resolução consensual das controvérsias, inclusive na esfera extrajudicial, e à otimização do processamento das ações previdenciárias;

**CONSIDERANDO** que a execução e o monitoramento da Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social caberá a Comitê Executivo multipartite, composto por representantes dos órgãos signatários da Estratégia;

**RESOLVE:**

Art. 1º Fica instituído o Comitê Executivo do Pacto da Desjudicialização da Previdência Social, responsável pelo acompanhamento e execução da Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social.

Art. 2º Integram o Comitê Executivo:

I – pelo Conselho Nacional de Justiça:

- a. Juíza Auxiliar da Presidência Lívia Cristina Marques Peres, titular;
- b. Juiz Auxiliar da Presidência Carl Olav Smith, suplente.

II – pelo Conselho da Justiça Federal:

- a. Juíza Federal Kátia Balbino de Carvalho Ferreira, titular;



Poder Judiciário

## *Conselho Nacional de Justiça*

b. Juiz Federal Márcio Flávio Mafra Leal, suplente.

III – pela Advocacia-Geral da União:

a. Procurador Federal Melquizedek Santos Soares da Silva, titular;

b. Procuradora Federal Alessandra Chaves Braga Guerra, suplente.

IV – pela Defensoria Pública da União:

a. Defensora Pública Federal Fernanda Hahn, titular;

b. Defensora Pública Federal Sabrina Nunes Vieira, suplente.

V – pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia:

a. Procurador Federal Bruno Bianco Leal, titular;

b. Procurador Federal Miguel Cabrera Kauam, suplente.

VI – pelo Instituto Nacional do Seguro Social:

a. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, Adler Anaximandro de Cruz e Alves, titular;

b. Coordenador-Geral de Prevenção de Litígios da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, Elvis Gallera Garcia, suplente.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro **DIAS TOFFOLI**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Dias Toffoli', is written over the printed name of the Minister.

## ANEXO G – Provimento nº. 20 CNJ - Voluntariado Magistrado



*Conselho Nacional de Justiça*  
Corregedoria Nacional de Justiça

**PROVIMENTO N.º 20**

Regulamenta a participação de magistrados na troca de experiências em mutirões, justiça itinerante e em atividades jurisdicionais e institucionais prestadas em outras unidades federativas do Brasil.

**A CORREGEDORA NACIONAL DE JUSTIÇA, Ministra Eliana Calmon**, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

**CONSIDERANDO** a Recomendação nº 38 do Conselho Nacional de Justiça, de 03 de novembro de 2011, que estimula a instituição de mecanismos de cooperação judiciária entre os órgãos do Poder Judiciário, e dá outras providências;

**CONSIDERANDO** a Recomendação nº 28 do Conselho Nacional de Justiça, no sentido de que o Poder Judiciário é único e que assim os Tribunais podem compartilhar suas estruturas para a otimização dos serviços;

**CONSIDERANDO** a necessidade de incrementar a troca de experiências e a participação de juízes em mutirões e atividades jurisdicionais e institucionais nas diversas unidades da federação;

**CONSIDERANDO** que a multifacetada realidade brasileira evidencia que os Juízes necessitam conhecer as experiências vivenciadas em outras comarcas instaladas nas diversas regiões do país;

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

**CONSIDERANDO** que essa troca de experiência possibilita aos magistrados crescimento e aperfeiçoamento profissional contribuindo para o fortalecimento da Justiça;

**CONSIDERANDO** a necessidade de acompanhar a rápida evolução da sociedade, com adoção de nova forma de prestar a jurisdição, para alcançar a paz social;

**CONSIDERANDO** que o magistrado poderá aproveitar a experiência adquirida nessas atividades em sua unidade judiciária e servir de multiplicador;

**CONSIDERANDO** a necessidade de regulamentação dos atos praticados pelos juízes fora de sua jurisdição e competência para que tenham validade e eficácia;

**CONSIDERANDO** que o "Poder Judiciário tem caráter nacional, não existindo senão por metáforas ou metonímias 'Judiciários estaduais' ao lado de um 'Judiciário federal' (...) integrando um único poder" (ADI 3.367/DF), (relator: Ministro Cezar Peluso)

**RESOLVE:**

Art. 1º O magistrado que não tenha processos conclusos para sentenças, injustificadamente, há mais de dez (10) dias, poderá participar, na condição de voluntário, de mutirões, justiça itinerante e outras atividades jurisdicionais e institucionais nas demais unidades do Poder Judiciário.

Parágrafo primeiro. A participação dar-se-á por iniciativa do Tribunal de destino e sempre será antecedida de autorização prévia pelo Tribunal de origem.

Art. 2º Os atos a serem praticados pelo magistrado voluntário serão estabelecidos pelo Tribunal onde a atividade será desenvolvida.



**ANEXO H – Recomendação Conjunta nº 5 CNJ – Conciliação na Competência Delegada na Justiça Federal**



## **Recomendação Conjunta nº 05**

Dispõe sobre os procedimentos para os mutirões de instrução, conciliação e julgamento dos juizados especiais federais, em matéria previdenciária.

**A CORREGEDORA NACIONAL DE JUSTIÇA e o CORREGEDOR-GERAL DA JUSTIÇA FEDERAL**, no uso de suas atribuições,

**CONSIDERANDO** as deliberações do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 91, de 25 de Julho de 2011, da Corregedoria Nacional de Justiça, com a participação da Corregedoria-Geral da Justiça Federal, do Instituto Nacional do Seguro Social e da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS;

**CONSIDERANDO** a necessidade de padronização dos procedimentos preparatórios para os mutirões de instrução, conciliação e julgamento, em matéria previdenciária;

**CONSIDERANDO** o Ofício nº 33/2011/GAB/PFEINSS/PGF/AGU, de 29 de setembro de 2011, da Advocacia Geral da União que solicita regulamentação dos mutirões e juizados itinerantes Previdenciários para a participação da Procuradoria Federal Especializada.

### **RESOLVEM:**

Art. 1º. Recomendar aos Coordenadores dos Juizados Especiais Federais e aos magistrados que exerçam competência constitucional delegada, que o planejamento e execução dos mutirões de instrução, conciliação e julgamento, em matéria previdenciária, tendo como parte o Instituto Nacional do Seguro Social, que promovam reuniões preparatórias com a participação efetiva da Procuradoria Federal Especializada do INSS.

Art. 2º Recomendar que na reunião preparatória a que se refere o artigo 1º, sejam disciplinadas as regras do mutirão, de tal sorte a conciliar celeridade e segurança jurídica, observando os seguintes procedimentos:

- I. número máximo de audiências por dia e por juiz;
- II. intervalo mínimo entre as audiências;
- III. início do prazo recursal;
- IV. antecedência mínima para a carga dos autos ao INSS;



V. suspensão da remessa ordinária de processos durante o mutirão ou juizado itinerante;  
 VI. prazo para cumprimento das sentenças ou decisões;  
 VII. periodicidade dos próximos mutirões.

Art. 3º. Publique-se, inclusive no site do CNJ.

Art. 4º. Encaminhe-se cópia desta Recomendação aos Coordenadores dos Juizados Especiais Federais e aos Presidentes dos Tribunais de Justiça.

Art. 5º. A presente Recomendação entrará em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 17 de maio de 2012.

  
 Ministra **ELIANA CALMON**  
 Corregedora Nacional de Justiça

  
 Ministro **JOÃO OTÁVIO DE NORONHA**  
 Corregedor-Geral da Justiça Federal

**ANEXO I – Recomendação nº. 38 CNJ – Instituição do mecanismo de cooperação**



*Conselho Nacional de Justiça*

**RECOMENDAÇÃO Nº 38, DE 3 DE NOVEMBRO DE 2011**

Recomenda aos tribunais a instituição de mecanismos de cooperação judiciária entre os órgãos do Poder Judiciário, e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**, no uso de suas atribuições constitucionais e regimentais:

**CONSIDERANDO** que a Emenda Constitucional nº 45/2004 instituiu o princípio da duração razoável do processo e conferiu ao Conselho Nacional de Justiça a função de planejamento estratégico do Poder Judiciário;

**CONSIDERANDO** que o Conselho Nacional de Justiça pode regulamentar a atuação administrativa do Judiciário, nos termos do artigo 103-B, § 4º, I, da Constituição da República;

**CONSIDERANDO** que a cooperação judiciária constitui mecanismo contemporâneo, desburocratizado e ágil para o cumprimento de atos judiciais fora da esfera de competência do juízo requerente ou em intersecção com ele;

**CONSIDERANDO** que os mecanismos de cooperação judiciária vêm sendo utilizados com bom sucesso no intercâmbio jurisdicional na União Européia;



## *Conselho Nacional de Justiça*

### **RESOLVE:**

Recomendar a todos os tribunais que:

I – adotem mecanismos de cooperação, tais como os Núcleos de Cooperação Judiciária e a figura do Juiz de Cooperação, com a finalidade de institucionalizar meios para dar maior fluidez e agilidade à comunicação entre os órgãos judiciários e outros operadores sujeitos do processo, não só para cumprimento de atos judiciais, mas também para harmonização e agilização de rotinas e procedimentos forenses, fomentando a participação dos magistrados de todas as instâncias na gestão judiciária;

II – observem, ao promover a cooperação judiciária, as diretrizes gerais e mecanismos previstos no regulamento constante do Anexo desta Recomendação, para viabilizar a implantação da Rede Nacional de Cooperação Judiciária.

Publique-se e encaminhe-se cópia desta Recomendação aos tribunais e aos juízes.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Cezar Peluso'.

**Ministro Cezar Peluso**  
Presidente

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Milton Vasques Thibau de; SILVEIRA, Ana Cristina de Melo. **As situações jurídicas de proteção social, a judicialização da sua efetivação e o ativismo judicial.** Universitas JUS, v. 26, n. 1, p. 55, 2015.

ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. **O novo juiz e a administração da justiça.** Curitiba, Revista Juruá, p. 67 e 68, 2006.

BAGATINI, Júlia; ZIEMANN, Aneline dos Santos. O Direito Fundamental à Solidariedade: A Solidariedade no Âmbito Jurídico da Pós-Modernidade. **Revista novos estudos jurídicos – eletrônica**, vol. 20, n. 1, p. 59-87, 2015.

BARROSO, Luis Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.** Disponível em: <[http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/saude/Saude\\_-\\_judicializacao\\_-\\_Luis\\_Roberto\\_Barroso.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/saude/Saude_-_judicializacao_-_Luis_Roberto_Barroso.pdf)> Acessado em: 13 out. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº. 103.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal.** Brasília: Senado Federal, 1967. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/constituicoes-antiores-1>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal.** Brasília: Senado Federal, 1946. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/constituicoes-antiores-1>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal.** Brasília: Senado Federal, 1937. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/constituicoes-antiores-1>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal.** Brasília: Senado Federal, 1934. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/constituicoes-antiores-1>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal.** Brasília: Senado Federal, 1891. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/constituicoes-antiores-1>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1824. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/constituicoes-antiores-1>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

CARDOSO, Antonio Pessoa. Gestão no Judiciário, **Portal Migalhas**, Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI29476,31047-Gestao+no+Judiciario>>. Acesso em: 02 ago.2019.

Conselho Nacional de Justiça. **Competência delegada**: impacto das ações dos tribunais estaduais. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisasjudiciarias/Publicacoes/rel2013\\_comp\\_constitucional.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisasjudiciarias/Publicacoes/rel2013_comp_constitucional.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório Justiça em Números 2017** (ano-base 2016). Brasília, 2017, Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório Justiça em Números 2018** (ano-base 2017). Brasília, 2018, Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório Justiça em Números 2019** (ano-base 2018). Brasília, 2019, Disponível em:<[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/contendo/arquivo/2019/08/justica\\_em\\_numeros20190919.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/contendo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf)>. Acesso em: 5 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **100 maiores litigantes**. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa\\_100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Recomendação n. 38, de 03 de novembro de 2011, **Recomenda aos tribunais a instituição de mecanismos de cooperação judiciária entre os órgãos do Poder Judiciário, e dá outras providências**. Brasília: 2011, Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1230>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Resolução n. 70 de 18 de março de 2009, **Dispõe sobre o planejamento e a gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências**. Brasília: 2009, Disponível em: <[https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_70\\_18032009\\_25032019142233.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_70_18032009_25032019142233.pdf)>. Acesso em: 25 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Relatório de metas nacionais para 2012**. Disponível em:<<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metad/metad-de-exercicios-antiores?id=28619>>. Acesso em: 13 jun. 2019

CERQUEIRA, Katia Leão; SOBRINHO, Liton Lanes Pilau. Proeminência e crise do judiciário no estado constitucional democrático: perspectivas de superação de uma realidade paradoxal através de um agir comunicativo. **Revista eletrônica direito e política**, Itajaí, v. 6, n. 1, 2011.

CHAVES, Vinicius Figueiredo. Aplicações da Teoria do Agir Comunicativo: Uma Nova Racionalidade Para o Poder Judiciário, **Revista eletrônica de direito processual**, 2012. Disponível em: <e-publicacoes.uerj.br>, Acesso em: 09 jul. 2019.

CHAVES JÚNIOR, José Eduardo de Resende . Conceito de cooperação judicial precisa de upgrade, Revista **Consultor jurídico** (*on line*). 2009.

\_\_\_\_\_. CNJ deve difundir cultura da cooperação no Judiciário. **Revista consultor jurídico**, *on line*, <<https://www.conjur.com.br/2011-nov-16/cnj-difundir-cultura-cooperacao-judiciario-vez-conflitos>> Acesso em: 13 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Cooperação Judiciária na Justiça Do Trabalho, **Revista Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região**, Belo Horizonte, v. 61, n. 92, p. 107-130, 2015.

CUNHA, Carolina Santini Pereira da Cunha. **A justiça em Michael Sandel: Aristóteles, Kant e Rawls**. Revista da Graduação PUCRS. Porto Alegre. v. 9, p. 11, 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Promulga o pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 11 out.2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. **Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979**. In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm)>. Acesso em: 11 out.2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 41.721, de 25 de junho de 1957, Revigorado pelo Decreto nº 95.461, de 11.12.1987. **Promulga a Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho – OIT**. In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília: Presidência da República, 1957. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D41721.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D41721.htm)>. Acesso em: 11 out.2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. **Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança**. In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm)>. Acesso em: 11 out.2018.

DEVECHI, Catia Piccolo Viero. **A racionalidade comunicativa de Habermas e a possibilidade de crítica e objetividade na produção do conhecimento educacional empírico**. Linhas Críticas, Brasília, v.16, n. 31, p. 269, 2010.

DIAS, Jefferson Polidoro. **A Solidariedade em Habermas e Levinas**. Enciclopédia Pelotas, vol. 04, p. 67 – 80. Disponível em: <<file:///C:/Users/J276925/Downloads/8045-26077-1-PB.pdf>>. Acesso em 30 jul.2019.

DIDIER, Fredie Jr. Os Três Modelos de Direito Processual: Inquisitivo, Dispositivo e Cooperativo. **Revista de processo**, vol. 198, p. 213-226, ago.2011.

DONIZETTI, Elpidio. **Princípio da cooperação (ou da colaboração) – arts. 5º e 10 do projeto do novo CPC**, 2012, Jusbrasil. Disponível em: <<https://elpidiodonizetti.jusbrasil.com.br/artigos/121940196/principio-da-cooperacao-ou-da-colaboracao-arts-5-e-10-do-projeto-do-novo-cpc>> Acesso em: 19 jun. 2018.

FERREIRA, Maria Luiza Pontes. **A nova perspectiva do acesso à justiça no cenário brasileiro**. Caderno Virtual, v. 2, n. 26, 2013. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/853/571>>. Acesso em 28 mai.2018.

GALUPPO, Marcelo Campos. **Igualdade e diferença**: Estado democrático de direito a partir do pensamento de Habermas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

GARRAFA, Volnei; SOARES, Sheila Pereira. **O princípio da solidariedade e cooperação na perspectiva bioética**. Revista - Centro Universitário São Camilo, 2013, p.247-258.

GNATA, Noa Piatã Bassfeld. **A atualidade da importância da competência federal delegada no acesso à justiça**. Grupo de Pesquisa Trabalho e Capital – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2016. Disponível em: <<https://grupodepesquisatrabalhoecapital.wordpress.com/2016/04/07/a-atualidade-da-importancia-da-competencia-federal-delegada-no-acesso-a-justica-por-noa-piata-bassfeld-gnata/>>. Acesso em: 13 out. 2018.

GRANGEIA, Marcos Alaor Diniz Grangeia. **A crise de gestão do poder judiciário: o problema, as consequências e os possíveis caminhos para a solução**. ENFAM, 2011, Disponível em: <[https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2013/01/2099\\_Des\\_\\_Marcos\\_Alaor\\_Artigo\\_ENFAM\\_28\\_4\\_2011\\_editado.pdf](https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2013/01/2099_Des__Marcos_Alaor_Artigo_ENFAM_28_4_2011_editado.pdf)>. Acesso em: 06 mai. 2019.

HAMEL, Marcio Renan. Da ética kantiana à ética habermasiana: implicações sociojurídicas da reconfiguração discursiva do imperativo categórico, **Revista Katál**. Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 164-171, 2011.

HUPFFER, Haide Maria. **O princípio da autonomia na ética Kantiana e sua recepção na obra Direito e Democracia de Jürgen Habermas**. Revista Anima. Curitiba, 2011.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação**, Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em 20 out.2019.

\_\_\_\_\_. **População no último censo 2010**, Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/panorama>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A previdência social como direito fundamental**. Editora Impetus, 2010, Disponível em: <[file:///C:/Users/J276925/Downloads/a-previdencia-social-como-direito-fundamental%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/J276925/Downloads/a-previdencia-social-como-direito-fundamental%20(3).pdf)>. Acesso em: 28 ago.2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.350, de 28 de dezembro de 1991. Dispõe sobre gratificações e representações na Justiça Eleitoral. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8350-28-dezembro-1991-363705-norma-actualizada-pl.html>>. Acesso em: 13 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 3.177 de 28 de dezembro de 2016. Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Tocantins para o exercício de 2017. . In: **Diário Oficial do Estado do Tocantins, Palmas**: Assembleia Legislativa, 2016, Disponível em: <<http://transparencia.tjto.jus.br/index.php/documentos/send/648-exercicio-financeiro-de-2017/2406-lei-orcamentaria-anual-loa>>. Acesso em: 25 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.869 de 11 de janeiro de 1973. Código de Processo Civil. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: Senado Federal, 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5869impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869impressao.htm)>. Acesso em: 22 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/19099.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19099.htm)>. Acesso em: 13 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça federal. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10259.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10259.htm)>. Acesso em: 13 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 11.419 de 19 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providência. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: Senado Federal, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111419.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111419.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 12.011, de 04 de agosto de 2009. Dispõe sobre a criação de 230 Varas Federais, destinadas, precipuamente, à interiorização da Justiça federal de primeiro grau e à implantação dos Juizados Especiais Federais no País, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12011.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12011.htm)>. Acesso em: 13 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.043 de 14 de novembro de 2014. altera as Lei 5.010, de 30 de maio de 1966. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: Senado Federal, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13043.htm#art114](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13043.htm#art114)>. Acesso em: 14 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.876 de 20 de setembro de 2019 altera as Lei 5.010, de 30 de maio de 1966. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: Senado Federal, 2019.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13876.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13876.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2019.

LEITE, Gisele; HEUSLER, Denise. Considerações Principiológicas sobre a Constituição Federal Brasileira. Londrina: **Scientia Iures**, v. 16, n. 1, p.45-66, jul. 2012.

LIMA, Diana Vaz; PEREIRA, José Matias. A dinâmica demográfica e a sustentabilidade do regime geral de previdência social brasileiro. **Revista de administração pública**, vol. 48, nº. 4, Rio de Janeiro, 2014 < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122014000400003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000400003)>. Acesso em 15 nov. 2019.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2011.

\_\_\_\_\_. A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2009.

MARCELINO, Karla Júlia. A Importância da estatística na atualidade. **IPEA**, on line, 2019. Disponível em:< [http://www.ipea.gov.br/ouvidoria/index.php?option=com\\_content&view=article&id=317](http://www.ipea.gov.br/ouvidoria/index.php?option=com_content&view=article&id=317)>. Acesso em: 21 nov.2019.

MARQUES, Vinicius Pinheiro. **Função social da decisão judicial trabalhista na pós-modernidade**. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2016.

MARQUES, Vinicius Pinheiro. **Ação popular como instrumento de tutela jurisdicional do meio ambiente do trabalho**. 2015. 114f. Dissertação (Mestrado profissional e interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, Palmas, 2015.

MATOS, Maristela Araujo de. Direitos humanos previdenciários. **Revista âmbito jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 92, set 2011. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10341](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10341)>. Acesso em: 11 out.2018.

MARRARA, Thiago. O Conteúdo do Princípio da Moralidade: Probidade, Razoabilidade e Cooperação. **Revista digital de direito administrativo**, vol. 3, n. 1, p. 104-120, 2016.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MESQUITA, Rogério Garcia. Habermas e a Teoria Discursiva do Direito, Perspectiva. **Revista erechim**. v. 36, n. 134, p. 41-52, 2012.

MEDEIRO, Alexsandro Melo. **Jürgen Habermas**. Sabedoria Política, Disponível em: <<https://www.sabedoriapolitica.com.br/filosofia-politica/filosofia-contempor%C3%A2nea/escola-de-frankfurt/habermas/>>. Acesso em: 29 jul. 2019.

MENDES, Gilmar. **Organização do Poder Judiciário Brasileiro**. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 2016, disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em: 16 out.2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Direito Administrativo do século XXI: um instrumento de realização da democracia substantiva. **A&C revista de direito administrativo & constitucional**, Belo Horizonte, ano 11, n. 45, p. 1-28, 2011.

OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. **Controles sobre o Judiciário geram governança e eficiência?** Estudo sobre o CNJ e a Justiça Estadual, 127 p., 2015. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13880/Tese%20Doutorado%20em%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20-%20Leonel%20Oliveira%20EBAPE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 8 out.2019.

OLIVEIRA, Paulo César de. A ética da ação comunicativa em Jürgen Habermas. **Revista estudos filosóficos**. São João Del-Rei, n. 1, p. 14-22, 2008.

OLIVEIRA, Luciana de; CUNHA, Luciana Gross; OLIVEIRA, Fabiana Luci de; SAMPAIO, Joelson Oliveira; BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira e ÚBIDA, Giovanna, **Relatório com os dados da pesquisa índice de confiança na justiça (ICJBrasil) referente ao 1º semestre de 2017**. Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV), Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/19034>>. Acesso em: 13 jun.2018.

OLIVEIRA. Regis Fernandes de Oliveira. Gestão do Poder Judiciário: Justiça, Eficiência e Inovação, **Revista USP**, São Paulo, n. 101, p. 129-140, 2014.

OTONI. Luciana. **CNJ debate fortalecimento da cooperação entre órgãos do Judiciário**. Revista MIDIA JUR, on line, 2019. Disponível em: <<http://midiajur.com.br/conteudo.php?sid=252&cid=32092>>. Acesso em: 13 jun./06/2019.

PATRUS, Roberto. **Cooperação e solidariedade: considerações etimológicas sobre a colaboração**, Revista Plurale. <<https://www.plurale.com.br/site/noticias-detalhes.php?cod=12941&codSecao=2>>. Acesso em: 04 jul.2019.

\_\_\_\_\_. Parlamento Europeu e do Conselho. Decisão nº 568/2009/CE, de 18 de Junho de 2009, **Altera a Decisão 2001/470/CE do Conselho que cria uma rede judiciária europeia em matéria civil e comercial**. In: Jornal Oficial da União Europeia OJ L 168, p. 35–40, 2009. Disponível em: <[http://data.europa.eu/eli/dec/2009/568\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/dec/2009/568(1)/oj)>. Acesso em: 07 mai. 2018.

PERIUS, Oneide. Ética do Discurso: Um Diálogo de Habermas com a Ética Kantiana. **Revista esmat**. Palmas, n. 4, p. 200-201. 2012.

POZZATTI JR, Ademar. Existe um fundamento para afirmar um dever de cooperação internacional? Ensaio sobre o direito internacional no quadro da ética prática kantiana. **Anuario mexicano de derecho internacional**, vol. 17, p. 594, 2017.

REIS, Wanderlei José dos. Juiz-gestor: um novo paradigma. **Revista jus navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3410, 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/22928>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

ROQUE, Nathaly Campitelli. **Acesso à justiça**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/105/edicao-1/acesso-a-justica>>. Acesso em: 12.jun.2018.

SADEK, Maria Teresa. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, São Paulo, n. 101, p. 57-66, 2014.

\_\_\_\_\_. Acesso à Justiça: Um direito e seus obstáculos. São Paulo: **Revista USP**, n. 101, 2014, p. 57-66.

SADERTO, Patricia Eliane da Rosa e ROVER, Aires José. A Cooperação Judiciária no Brasil em Face do e-Judiciário. **Revista democracia digital e governo eletrônico**, Santa Catarina, n. 8, p. 183-195, 2013.

SILVA, Reinaldo Pereira e. Reflexões sobre a pré-compreensão Constitucional: A Dignidade da pessoa humana como condição de possibilidade de sentidos. **Revista sequência**, n. 50, p. 189-223, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 40 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

SILVA, Darly Henriques da. Cooperação internacional em ciência e tecnologia: oportunidades e riscos, **Revista brasileira de política internacional**. Brasília, n. 50, p. 5-28, 2007.

Supremo Tribunal Federal. **Acórdão de decisão que reconheceu a necessidade de requerimento administrativo para concessão de benefícios previdenciários**. Recurso Extraordinário 631.240. Instituto Nacional do Seguro Social e Marlene de Araújo Santos. Relator: Ministro Luis Roberto Barroso. 03 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7168938>>. Acesso em: 14 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Súmula nº 689. **O segurado pode ajuizar ação contra a instituição previdenciária perante o Juízo Federal do seu domicílio ou nas Varas Federais da capital do Estado-membro**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2710>>. Acesso em: 13 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório de atividades exercício 2011**. Brasília, 2011, Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfRelatorio/anexo/RELATORIO\\_DE\\_GESTAO\\_2011\\_site\\_STF.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfRelatorio/anexo/RELATORIO_DE_GESTAO_2011_site_STF.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2018.

SANDEL, Michael. **Justiça: o que é fazer a coisa certa**. Rio de Janeiro. Ed. Civilização Brasileira, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. **Os Tribunais nas sociedades contemporâneas**, Editora Centro de Estudos Sociais, 1995.

SILVA NETO. Francisco Antonio de Barros. A definição constitucional da competência da Justiça federal e as tentativas de sua ampliação pela legislação ordinária: O caso do racionamento de energia elétrica. **Revista justiça e cidadania**, *on line*, ed.21. Disponível em: <<http://www.editorajc.com.br/a-definicao-constitucional-da-competencia-da-justica-federal-e-as-tentativas-de-sua-ampliacao-pela-legislacao-ordinaria-0-caso-do-acionamento-de-energia-eletrica/>>, Acesso em: 16 jul. 2019.

SILVA, Ana Cristina Monteiro de Andrade. Princípio Constitucional da Solidariedade. **Revista de doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, vol. 57, 2013. Disponível em: [http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao057/AnaCristina\\_Silva.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao057/AnaCristina_Silva.html) Acesso em: 08 jul. 2019.

SOBER, Elliott. A Teoria Moral de Kant (Tradução de Faustino Vaz). **Revista on line crítica (London)**. 2006.

TAKAHASHI, Bruno. O §3º do art. 109 da Constituição Federal e os Desafios da Conciliação em Matéria Previdenciária na Justiça estadual. Porto Alegre: **Revista de doutrina Tribunal Regional Federal da 4ª Região**, n. 45, 2011.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. Resolução n. 06, de 09 de setembro de 2012, **Institui o núcleo de cooperação judiciária no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Tocantins**, Palmas: 2012, Disponível em: <<http://wwa.tjto.jus.br/elegis/Home/Imprimir/391>>. Acesso em: 25 mai. 2018.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. **Conceito de processos baixados**. Disponível em: <<http://wwa.tjto.jus.br/estatisticacorregedoria/Documento/Resolucao76.pdf>>. Acesso em: 26 jul.2019.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. **Gestão orçamentária e financeira TJTO para o exercício de 2017**, Disponível em: <http://transparencia.tjto.jus.br/index.php/documentos/category/351-gestao-orcamentaria-e-financeira>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. **Cenarius** – consulta do número de processo em tramitação 2019. Disponível em: <<http://wwa.tjto.jus.br/cenarius/AtosJudiciais>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

\_\_\_\_\_.Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Portaria Presi/Cenag 339, de 02 de maio de 2018, **Constituiu o núcleo de cooperação judiciária no âmbito da Justiça Federal da 1ª Região e instituiu a figura do juiz de cooperação**, Brasília: 2018, Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2018/maio/douinforme-03-05.2018>>. Acesso em: 20 jun.2018.

\_\_\_\_\_.Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Consulta através da Ouvidoria da Seção Judiciária do Tocantins, nº. 0017428-22.2019.4.01.8000**, 2019, valor empenhado em 2017. *on line*, Agosto/2019.

\_\_\_\_\_.Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Observatório da estratégia da Justiça Federal**, Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYmZjMzVINjctMzZkZi00ZDA5LTk2NmQtNTczMTNiZjNjNjI4IiwidCI6IjQ1NjM1N2JmLTAxMmYtNDhlNy1iYTNhLTUwODUzMTRjNjA3YiJ9>>. Acesso em: consulta em 26 jul. 2019.

WINCKLER, Natália Carrão e MOLINARI, Gisele Trindade. Competição, Colaboração, Cooperação e Coopetição: Revendo os Conceitos em Estratégias Interorganizacionais. **Revista ADMpg gestão estratégica**, Paraná, v. 4, n. 1, 2011.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli. Desjudicializar Conflitos: Uma Necessária Releitura do Acesso à Justiça. **Revista novos estudos jurídicos - NEJ - eletrônica**, v. 17, n. 2, p. 237-253, 2012.

ZANINI, Juliano Cesar, O direito fundamental aos benefícios previdenciários e a impossibilidade de aplicação do prazo decadencial na revisão dos atos de concessão – inconstitucionalidade do art. 103, caput, da lei n. 8.213/91. **Revista da academia brasileira de direito constitucional**. Curitiba, vol. 5, n. 8, p. 119-155, 2013.

WATANABE, Kazuo e GRINOVER, Ada Pellegrin. Acesso à Justiça e Sociedade Moderna. **Revista dos tribunais**. São Paulo, p. 128, 1988.