

XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

**ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA,
GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I**

JOSÉ ANTONIO DE FARIA MARTOS

JOSÉ QUERINO TAVARES NETO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFRS - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

A174

Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Antonio de Faria Martos; José Querino Tavares Neto. – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-436-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030

2. Acesso à justiça. 3. Política judiciária. XV Encontro Internacional do CONPEDI Alicante - Espanha (1: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I

Apresentação

GT - ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I

APRESENTAÇÃO

A presente obra reúne os trabalhos científicos apresentados e debatidos no Grupo de Trabalho realizado durante o CONPEDI Internacional de Alicante, na Espanha, importante espaço de reflexão acadêmica e intercâmbio científico que reafirma a vocação do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI como uma importante entidade de fomento, integração e difusão da pesquisa jurídica brasileira no âmbito nacional e internacional.

Ao longo de sua trajetória, o CONPEDI consolidou-se como ambiente privilegiado para o encontro de pesquisadores, docentes, discentes e profissionais do Direito, promovendo o diálogo entre diferentes instituições, regiões e perspectivas teóricas. Em seus congressos nacionais e internacionais, a entidade desempenha papel fundamental na construção do pensamento jurídico contemporâneo, estimulando a produção científica qualificada e o fortalecimento dos Programas de Pós-Graduação em Direito.

Os trabalhos reunidos nesta coletânea refletem a riqueza dos debates desenvolvidos no âmbito deste Grupo de Trabalho, contemplando diferentes perspectivas sobre acesso à justiça, governança pública, jurisdição constitucional, inovação tecnológica e efetividade dos direitos fundamentais.

Michele Ticiane dos Anjos Santos Mendes e Flavia Isadora Ribeiro Gomes apresentam o artigo “Constitucionalismo à brasileira e crise de autocontenção judicial: uma análise crítica do protagonismo do Supremo Tribunal Federal no constitucionalismo contemporâneo”, no qual investigam os efeitos da personalização da jurisdição constitucional e do protagonismo decisório do Supremo Tribunal Federal sobre a legitimidade democrática, a cooperação institucional e a estabilidade republicana.

Flavia Isadora Ribeiro Gomes e Michele Ticiane dos Anjos Santos Mendes, em “O ‘universalismo’ do decisionismo: quem tem a última palavra?”, analisam os tensionamentos entre o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior do Trabalho, discutindo os impactos dos precedentes vinculantes, do decisionismo judicial e da uniformização jurisprudencial sobre a segurança jurídica e as relações de trabalho.

Livia de Oliveira Ayub Alves, Clara Rodrigues de Brito e Marcus Aurélio Vale da Silva contribuem com o artigo “Subsídios e capilaridade do serviço extrajudicial: compensação financeira e inclusão registral em territórios desiguais”, examinando os mecanismos de compensação financeira das serventias extrajudiciais como instrumentos de inclusão registral, cidadania documental e efetivação do acesso à justiça.

Dayana Ramos Santana Moura, Clara Rodrigues de Brito e Marcus Aurélio Vale da Silva apresentam o estudo “Regularização fundiária urbana e acesso à justiça: a REURB como mecanismo de governança territorial e gestão institucional de conflitos fundiários”, no qual analisam a regularização fundiária urbana como ferramenta de inclusão territorial, segurança jurídica e desjudicialização de conflitos relacionados à ocupação do solo urbano.

José Claudio Monteiro de Brito Filho, José Henrique Mouta Araújo e Ana Luiza Crispino Mácola são autores de “Liberdade como valor processual: uma leitura rawlsiana do devido processo legal e a efetividade da justiça”, trabalho que propõe uma reflexão sobre a proteção das liberdades fundamentais diante da massificação processual e dos mecanismos de uniformização decisória.

Rosalina Moitta Pinto da Costa, José Henrique Mouta Araújo e Iracecilia Melsens Silva da Rocha apresentam “A exigência de tentativa prévia para o interesse de agir na litigância consumerista e o perigo de uma história única: uma análise do IRDR 91 do TJMG”, examinando criticamente a exigência de requerimento prévio nas demandas consumeristas e seus reflexos sobre o acesso à justiça.

Renata Apolinário de Castro Lima, Antônio Carlos Diniz Murta e Tammara Drummond Mendes desenvolvem o artigo “Gestão judicial e eficiência na prestação jurisdicional: desafios estruturais e caminhos institucionais para o acesso à justiça”, no qual discutem a gestão do Poder Judiciário como elemento essencial para a concretização de uma tutela jurisdicional adequada, tempestiva e efetiva.

Os mesmos autores apresentam também “Arquiteturas de confiança digital no Poder Judiciário: governança pública, blockchain e legitimidade democrática”, estudo voltado à

análise das potencialidades da tecnologia blockchain para o fortalecimento da governança de dados, da integridade informacional e da confiança institucional na justiça digital.

Catharine Couto e Couto, Adriano da Silva Ribeiro e Sérgio Henriques Zandona Freitas contribuem com “Desjudicialização: reflexão acerca da concessão da gratuidade emolumentar nos Estados do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro na usucapião extrajudicial”, abordando os impactos sociais e jurídicos da gratuidade emolumentar sobre o acesso à moradia, à propriedade e aos procedimentos extrajudiciais.

Ludmila Aredes Brandão, Adriano da Silva Ribeiro e Sérgio Henriques Zandona Freitas apresentam o trabalho “A cooperação judiciária e o governo do Judiciário”, no qual investigam a cooperação judiciária como instrumento contemporâneo de governança institucional, racionalização administrativa e fortalecimento da legitimidade democrática da jurisdição.

Sílzia Alves Carvalho, José Querino Tavares Neto e Geraldo Antonio da Mota são autores de “Linguagem e novas tecnologias. A Artificial Intelligence e os desafios para a concretização do ODS 16 e do acesso à justiça no Brasil”, pesquisa que examina o uso da inteligência artificial pelo Poder Judiciário e seus impactos na governança pública, na transparência e na efetividade das políticas judiciárias.

José Querino Tavares Neto, José Maria Francisco Magalhães e Claudia Maria Barbosa apresentam “Prioridade absoluta na educação infantil: um quadro jurídico-institucional para calibrar o controle judicial e fortalecer a capacidade estatal”, estudo que propõe mecanismos institucionais destinados à efetivação do direito à creche, conciliando exigibilidade judicial, planejamento público e capacidade administrativa.

Encerrando a coletânea, Fabio Lucas de Albuquerque Lima e Patricia Veronica Nunes C. Sobral de Souza apresentam “Direito constitucional à solidariedade e fraternidade: proteção previdenciária diante de acidentes ambientais”, trabalho que examina a tutela previdenciária dos pescadores artesanais afetados pelo desastre de Mariana, sob a perspectiva dos princípios constitucionais da solidariedade e da fraternidade.

O conjunto dos estudos ora publicados evidencia não apenas a atualidade dos temas enfrentados pela comunidade jurídica, mas também a maturidade da pesquisa desenvolvida nos Programas de Pós-Graduação em Direito do Brasil.

Em especial, a realização do Congresso Internacional em Alicante reafirma o processo de internacionalização da pesquisa jurídica brasileira e fortalece o diálogo entre diferentes tradições jurídicas, ampliando horizontes para a produção do conhecimento e para a cooperação acadêmica.

Os coordenadores registram seus agradecimentos aos autores que confiaram suas pesquisas a este Grupo de Trabalho, aos pareceristas que contribuíram para a qualidade científica dos debates e ao CONPEDI, cuja atuação tem sido decisiva para o fortalecimento da pós-graduação *stricto sensu* e para a consolidação da pesquisa jurídica brasileira no cenário nacional e internacional.

Alicante, Espanha, Maio de 2026.

Prof. Dr. José Antonio de Faria Martos

Prof. Dr José Querino Tavares Neto

A COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA E O GOVERNO DO JUDICIÁRIO

JUDICIAL COOPERATION AND THE GOVERNANCE OF THE JUDICIARY

Ludmila Aredes Brandão ¹

Adriano da Silva Ribeiro ²

Sérgio Henriques Zandona Freitas ³

Resumo

O presente artigo examina a cooperação judiciária como técnica de governo do Judiciário, a partir da transição da legalidade formal para a juridicidade e da centralidade da processualidade como critério de legitimidade das decisões públicas no Estado Democrático de Direito. Com base em revisão teórico-dogmática, analisa-se o papel institucional dos Núcleos de Cooperação Judiciária como setores voltados à coordenação interorgânica e à racionalização da atividade jurisdicional. Destaca-se que tais mecanismos não se limitam à busca por eficiência, mas reconfiguram a própria forma de exercício da jurisdição, impondo novos desafios quanto à preservação das garantias processuais, da independência judicial e da legitimidade democrática. Utilizada a pesquisa bibliográfica, por meio do método dedutivo. Conclui-se que a cooperação judiciária, quando submetida às exigências da juridicidade, da transparência e do controle, pode fortalecer a racionalidade institucional do Judiciário. Assim, mais do que um expediente técnico de gestão, a cooperação judiciária revela-se como expressão de uma modificação no modo de compreender e exercer a função jurisdicional no Estado Democrático de Direito: uma jurisdição cada vez menos solitária e fragmentada, e cada vez mais consciente de sua dimensão institucional, procedimental e estruturalmente responsável.

Palavras-chave: Cooperação judiciária, Governança judicial, Juridicidade, Processualidade, Legitimidade democrática

Abstract/Resumen/Résumé

This article examines judicial cooperation as a technique for governing the Judiciary, starting from the transition from formal legality to juridicity and the centrality of proceduralism as a criterion for the legitimacy of public decisions in the Democratic Rule of Law. Based on a

¹ Mestranda em Instituições Sociais, Direito e Democracia, pela Universidade FUMEC. Membro do Grupo GEDJUR do PPGD/FUMEC. Assistente Técnica no Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais.

² Pós-Doutor em Direito PPGD/FUMEC. Professor na Graduação em Direito e no PPGD da FCH/FUMEC. Líder do GEDJUR/FUMEC. Assessor Judiciário no TJMG.

³ Pós-Doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal). Pós-Doutor em Direito pelo PPGD UNISINOS/RS. Coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito (PPGD/FUMEC). Assessor Judiciário no TJMG

theoretical-dogmatic review, it analyzes the institutional role of Judicial Cooperation Centers as sectors focused on inter-organizational coordination and the rationalization of jurisdictional activity. It highlights that such mechanisms are not limited to the pursuit of efficiency, but reconfigure the very way in which jurisdiction is exercised, imposing new challenges regarding the preservation of procedural guarantees, judicial independence, and democratic legitimacy. Bibliographic research was used, employing the deductive method. It concludes that judicial cooperation, when subjected to the demands of juridicity, transparency, and control, can strengthen the institutional rationality of the Judiciary. Thus, more than a technical management tool, judicial cooperation reveals itself as an expression of a change in the way the jurisdictional function is understood and exercised in the Democratic Rule of Law: a jurisdiction that is increasingly less solitary and fragmented, and increasingly aware of its institutionally, procedurally, and structurally responsible dimension.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Judicial cooperation, Judicial governance, Legality, Procedurality, Democratic legitimacy

1 INTRODUÇÃO

A consolidação do Estado Democrático de Direito está associada não apenas à submissão do poder à lei, mas, à qualidade institucional dos processos de produção, aplicação e controle das decisões públicas.

Em contextos de crescente complexidade social e de massificação dos conflitos, a legitimidade do exercício da função jurisdicional deixa de poder ser compreendida exclusivamente a partir da legalidade formal da decisão isolada, passando a depender, também da racionalidade organizacional, da coordenação interinstitucional e da transparência dos procedimentos decisórios.

Como observa Jacques Chevallier (2013), o Estado de Direito contemporâneo já não pode ser descrito como simples Estado submetido à lei, mas como uma ordem jurídica marcada por tensões internas, na qual a legalidade passa a ser atravessada por exigências materiais de legitimidade, racionalidade e controle. O que impõe uma reflexão acerca da compreensão da função jurisdicional: fragmentada, autocentrada e estruturalmente individualizada.

No mesmo sentido, a crítica de Ronald Dworkin (2001) à ideia de que o Direito se esgota em um sistema de regras evidencia que a legitimidade das decisões jurídicas está vinculada a uma prática institucional que leve a sério os princípios, a coerência e a integridade do sistema jurídico.

Assim, o Direito não é apenas um conjunto de comandos, mas uma prática interpretativa institucionalmente estruturada, cuja autoridade depende da forma como as decisões se inserem em uma narrativa coerente de justificação pública.

Essa preocupação com a dimensão institucional da legitimidade também aparece na obra de Jeremy Waldron (2003), especialmente quando afirma que há uma “dignidade da legislação” que não pode ser ignorada pelos modelos decisórios que substituem processos políticos e institucionais por soluções tecnocráticas ou puramente estratégicas. Ainda que Waldron esteja preocupado com o processo legislativo, seu pensamento gera efeitos sobre o modo como se deve compreender a organização e o funcionamento das instituições judiciais.

Paralelamente, no campo do direito público, a doutrina contemporânea tem registrado a superação progressiva da concepção estrita de legalidade em favor da noção de juridicidade, entendida como vinculação da Administração e das instituições públicas ao conjunto do ordenamento jurídico, e não apenas à lei em sentido formal.

Paulo Otero (2007) é claro ao sustentar que a juridicidade amplia o horizonte normativo da atuação estatal, submetendo-a não só à lei, mas também aos princípios, aos direitos fundamentais e às exigências estruturais do Estado de Direito.

Esse deslocamento teórico tem consequências sobre a forma de compreender a própria função jurisdicional. Como já apontava Dennis Lloyd (1998), o processo não é mero instrumento neutro de aplicação do Direito, mas parte constitutiva da própria ideia de legalidade e de legitimidade das decisões públicas. A processualidade, nesse sentido, deixa de ser apenas técnica procedimental para assumir a condição de critério de justificação democrática do exercício do poder.

É precisamente nesse contexto de transformação do paradigma da legalidade, de centralidade da processualidade e de crescente complexidade institucional que se insere a discussão sobre a cooperação judiciária e, sobre o papel desempenhado pelos Núcleos de Cooperação Judiciária no interior da organização do Poder Judiciário brasileiro.

A cooperação judiciária, positivada no Código de Processo Civil e institucionalizada por resoluções do Conselho Nacional de Justiça, não se limita a viabilizar atos pontuais de auxílio entre órgãos jurisdicionais. Ela inaugura uma racionalidade organizacional, fundada na coordenação, na articulação interorgânica e na superação da lógica de isolamento decisório, típica do modelo tradicional de jurisdição.

Nesse sentido, os Núcleos de Cooperação Judiciária passam a operar como instâncias permanentes de articulação institucional, capazes de influenciar fluxos decisórios, racionalizar a tramitação de processos e promover formas estruturadas de diálogo entre órgãos judiciais. Trata-se, portanto, de um mecanismo que ultrapassa o plano técnico-procedimental e ingressa no campo da governança judicial.

A questão que se coloca, contudo, é eminentemente teórica e institucional: em que medida esses novos mecanismos cooperativos podem ser compreendidos como uma técnica de governo do Judiciário, sem que isso represente erosão das garantias do devido processo, do juiz natural e da legitimidade democrática das decisões?

É a partir dessa tensão entre eficiência organizacional, juridicidade e legitimidade democrática que o presente trabalho se propõe a examinar a atuação dos Núcleos de Cooperação Judiciária, não como simples instrumentos administrativos, mas como elementos de reorganização do modo de exercício da função jurisdicional no Estado Democrático de Direito.

Utilizar-se-á a pesquisa bibliográfica, por meio do método dedutivo.

2 DA LEGALIDADE À JURIDICIDADE

A compreensão contemporânea do princípio da legalidade no direito público não pode mais ser reduzida à ideia de submissão da Administração e das instituições estatais à lei em sentido formal. A própria evolução do constitucionalismo democrático e a centralidade assumida pelos direitos fundamentais impuseram uma progressiva reconfiguração do papel normativo da lei, deslocando o eixo de legitimação do exercício do poder para um horizonte mais amplo, no qual passam a assumir relevância não apenas as normas legisladas, mas o conjunto estruturado do ordenamento jurídico.

Jacques Chevallier observa que o Estado de Direito contemporâneo é marcado por uma tensão permanente entre o ideal de previsibilidade normativa e as exigências materiais de justiça, racionalidade e controle. Para o autor, a legalidade já não pode ser compreendida como categoria estática, pois se encontra atravessada por princípios, valores constitucionais e por uma crescente judicialização das relações sociais, que desafia a centralidade exclusiva da lei como fonte de legitimação do poder público (Chevallier, 2013). Nessa linha, afirma que o Estado de Direito moderno é menos um Estado submetido à lei e mais um Estado submetido ao Direito, entendido em sua dimensão sistêmica e principiológica.

Esse deslocamento conceitual é desenvolvido de forma consistente por Paulo Otero, ao sustentar que a legalidade administrativa, em sua acepção clássica, foi substituída pela noção de juridicidade, pela qual a vinculação da Administração e das instituições públicas deixa de se limitar à lei e passa a abranger todo o ordenamento jurídico, inclusive os princípios constitucionais e os direitos fundamentais. Assim, a juridicidade traduz uma submissão global da Administração ao Direito, e não apenas à lei em sentido estrito (Otero, 2007).

A transição da legalidade à juridicidade implica, portanto, uma mudança qualitativa no modo de compreender o exercício do poder público. Se antes bastava a conformidade formal da conduta à norma legal, agora se exige que a atuação estatal seja materialmente compatível com a Constituição, com os princípios estruturantes do sistema e com as exigências de racionalidade e proporcionalidade. A legalidade deixa de ser um critério puramente formal de validade para se converter em um elemento de um sistema mais amplo de justificação jurídica.

Esse movimento encontra ressonância na crítica de Ronald Dworkin às concepções positivistas e decisionistas do Direito. Para o autor, o Direito não pode ser reduzido a um conjunto de regras postas por autoridade competente, pois incorpora necessariamente princípios

que expressam exigências de justiça, equidade e devido processo. Como afirma, o direito é uma questão de princípios, não apenas de regras (Dworkin, 2001). Essa afirmação, ainda que formulada no contexto da teoria da decisão judicial, possui implicações diretas para a compreensão do próprio fundamento de legitimidade do poder estatal.

O problema é que o Judiciário deve julgar por princípios, não por políticas – e esta é uma exigência democrática. Julgamentos por política, no fundo, representam aquilo que hoje vem sendo chamado de consequencialismo: nele o Judiciário não leva os direitos a sério no sentido de *seriously right*, como fala Dworkin; ao contrário, por vezes nega direitos a pretexto de que a sua efetiva concretização não se coaduna com determinado resultado pragmático (Streck, 2012, p. 120).

A juridicidade, nesse sentido, não é apenas uma ampliação quantitativa das fontes normativas, mas uma redefinição qualitativa da racionalidade do Direito Público, que passa a exigir coerência sistêmica, integridade e justificação pública das decisões. Trata-se de um modelo que aproxima o exercício do poder da ideia de responsabilidade institucional, na medida em que a decisão não se legitima apenas por sua origem formal, mas por sua inserção argumentativa e estrutural no sistema jurídico.

Essa transformação também impacta o papel do processo e da forma de produção das decisões públicas. Dennis Lloyd já advertia que o processo não pode ser concebido como simples técnica de aplicação da lei, pois integra a própria estrutura de sentido da legalidade. Para o autor, o procedimento é parte constitutiva da ideia de Direito, funcionando como garantia contra o arbítrio e como condição de racionalidade da decisão (Lloyd, 1998).

É indispensável a consciência de que o processo não é mero instrumento técnico a serviço da ordem jurídica, mas, acima disso, um poderoso instrumento ético destinado a servir à sociedade e ao Estado. O reconhecimento das conotações ideológicas do processo constitui um dos passos mais significativos da doutrina processual contemporânea (Cintra; Grinover; Dinamarco, *apud* Diniz, 2017, p. 51).

A juridicidade não se realiza apenas no conteúdo final da decisão, mas também na forma institucionalmente estruturada de sua produção. A legitimidade do exercício do poder passa a depender, da qualidade dos procedimentos, da transparência dos processos decisórios e da possibilidade de controle intersubjetivo das razões apresentadas.

Esse deslocamento, da legalidade formal para a juridicidade como racionalidade normativa ampliada e procedimentalmente orientada, que cria o ambiente teórico no qual se torna possível compreender a emergência de novos mecanismos institucionais no interior do

Judiciário, voltados não apenas à decisão de casos individuais, mas à organização, coordenação e governo da própria atividade.

Nesse novo cenário, a cooperação judiciária e a atuação dos Núcleos de Cooperação Judiciária não podem ser analisadas apenas como instrumentos de eficiência administrativa, mas como expressões institucionais dessa mutação no fundamento de legitimação do poder jurisdicional, que passa a se estruturar cada vez mais em torno da processualidade, da coordenação e da racionalidade organizacional.

3 PROCESSUALIDADE E LEGITIMIDADE DAS DECISÕES

A progressiva superação da concepção estritamente formal da legalidade e sua substituição pela noção ampliada de juridicidade deslocam o centro de gravidade da legitimidade das decisões públicas para o modo como elas são produzidas, e não apenas para o seu conteúdo final. Nesse contexto, a processualidade deixa de ocupar um papel meramente instrumental e passa a assumir a condição de elemento estrutural de justificação do exercício do poder no Estado Democrático de Direito.

A intuição fundamental que sustenta essa mudança já se encontra formulada em Dennis Lloyd, para quem o processo integra a própria ideia de lei e não pode ser compreendido como simples técnica externa de aplicação normativa. O autor sustenta que a forma procedimental de produção das decisões é parte constitutiva da legalidade, funcionando como garantia contra o arbítrio e como condição de racionalidade e aceitabilidade das decisões públicas (Lloyd, 1998).

Nessa perspectiva, não há oposição entre substância e procedimento: o procedimento é, ele próprio, elemento de legitimação.

O processo não é mero instrumento técnico, nem o direito processual constitui ciência neutra, indiferente às opções ideológicas do estado. somente a conscientização, pelos processualistas, do caráter ético de sua ciência, da necessária identidade ideológica entre processo e direito substancial, permitirá que o instrumento evolua para melhor atender a seus escopos (Bedaque, 2006, p. 20).

Essa concepção é aprofundada pela teoria de Ronald Dworkin, ao afirmar que a legitimidade das decisões jurídicas depende de sua inserção em uma prática institucional que

respeite a integridade do Direito. Para o autor, decidir não é um ato discricionário isolado, mas uma atividade interpretativa que deve tratar o sistema jurídico como narrativa coerente de princípios e regras.

Nesse sentido, os direitos individuais funcionam como instrumentos contra decisões tomadas por simples cálculo utilitarista (Dworkin, 2001), o que pressupõe um ambiente institucional no qual os procedimentos de decisão sejam estruturados para permitir a apresentação, o confronto e a justificação pública de razões.

A centralidade da processualidade como critério de legitimidade também aparece na reflexão de Jeremy Waldron. Ao defender a “dignidade da legislação”, o autor sustenta que os procedimentos decisórios coletivos possuem valor moral, independentemente do acerto substancial do resultado.

Para Waldron, a legitimidade democrática não reside apenas na correção material da decisão, mas no respeito às formas institucionais que asseguram participação, deliberação e igualdade de consideração. Essa ideia, embora formulada no contexto do processo legislativo, projeta efeitos diretos sobre a compreensão dos processos decisórios no âmbito judicial (Waldron, 2003).

O ponto de convergência entre essas abordagens está na afirmação de que a legitimidade, no Estado Democrático de Direito, é procedimentalizada. Não basta que a decisão seja juridicamente possível ou mesmo materialmente justa. É preciso que ela seja produto de um processo institucionalmente estruturado, transparente e controlável, capaz de oferecer razões públicas e de se submeter à crítica intersubjetiva.

Essa ideia da processualidade ganha destaque no contexto contemporâneo, marcado pela crescente complexidade dos conflitos e pela expansão da função jurisdicional para além da resolução de casos individuais.

A atuação judicial passa a envolver, com frequência cada vez maior, a gestão de litigiosidade em larga escala, a coordenação de múltiplos órgãos e a produção de efeitos estruturais sobre políticas públicas.

A jurisdição é uma das funções do Estado, mediante a qual este se substitui aos titulares dos interesses em conflito para, imparcialmente, buscar a pacificação do conflito para, imparcialmente, buscar a pacificação do conflito que os envolve, com justiça. Essa pacificação é feita mediante a atuação da vontade do direito objetivo que rege o caso apresentado em concreto para ser solucionado; e o Estado desempenha essa função sempre mediante o processo, seja expressando imperativamente o preceito (através de uma sentença de mérito), seja realizando no mundo das coisas o que o preceito estabelece (através da execução forçada). (Dinamarco; Grinover; Cintra. 1998, p. 129).

Nessas condições, o modelo tradicional de decisão isolada, centrado exclusivamente na figura do juiz individual e no processo concebido como relação bilateral entre partes, revela-se progressivamente insuficiente para dar conta das exigências de racionalidade, coerência e previsibilidade que caracterizam o ideal contemporâneo de juridicidade. A processualidade, para cumprir sua função legitimadora, precisa ser repensada em termos organizacionais e institucionais, e não apenas como técnica de condução de processos singulares.

É nesse ponto que se torna possível compreender a necessidade de mecanismos de coordenação e articulação interorgânica no interior do Judiciário não como simples expedientes de eficiência administrativa, mas como respostas institucionais a uma exigência estrutural de legitimação procedimental do exercício do poder jurisdicional. Se a legitimidade depende da qualidade dos procedimentos, então a organização institucional que molda esses procedimentos passa a ser, ela própria, objeto de reflexão teórica.

A jurisdição constitucional, enquanto procedimento racional de tomada de decisões, não pode ser legitimada apenas pela aceitação formal dos poderes estatais. A sua legitimidade deriva da construção comunicativa de argumentos que se justifiquem publicamente, desde que se possibilite a participação de diferentes vozes na reflexão sobre a Constituição e as normas (Botelho, 2008, p. 220-221).

A processualidade, assim, deixa de ser apenas atributo de cada processo individual para assumir uma dimensão sistêmica, relacionada à forma como o próprio Judiciário se organiza, coordena e governa sua atividade decisória.

É nesse cenário que se insere a cooperação judiciária, cuja análise não pode prescindir da compreensão prévia de que, no Estado Democrático de Direito, a forma de decidir é parte essencial da própria justificação do poder de decidir.

4 A COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA E O PAPEL DOS NÚCLEOS DE COOPERAÇÃO

A progressiva complexidade da atividade jurisdicional e a crescente interdependência entre órgãos judiciais tornaram visíveis os limites do modelo tradicional de jurisdição fundado na atuação isolada e autocentrada dos juízos.

Embora esse modelo tenha desempenhado papel histórico relevante na afirmação do juiz natural e na contenção do arbítrio, ele se revela estruturalmente insuficiente para responder às exigências contemporâneas de racionalidade, coerência e coordenação institucional que decorrem da expansão da função jurisdicional no Estado Democrático de Direito (Didier Jr, 2021).

É nesse contexto que se insere a consolidação normativa da cooperação judiciária no ordenamento jurídico brasileiro.

O Código de Processo Civil de 2015 já havia sinalizado, a centralidade da cooperação como princípio estruturante da atividade processual (Brasil, 2015).

Partindo-se da premissa de que os órgãos judiciais devem colaborar entre si (art. 67 da Lei 13.105/2015) e atuar de modo coordenado para a concreção dos princípios constitucionais e processuais que devem servir de norte aos seus atos, objetivou-se, com a edição pelo CNJ da Resolução 350/2020, fomentar uma imprescindível mudança de paradigma da atuação isolada dos magistrados e servidores, ainda existente, para uma atuação voltada à colaboração e coordenação em um sistema de rede, observando-se a singular importância da cooperação judiciária como instrumento de desburocratização, celeridade, economia, eficiência e efetividade tanto para a prestação jurisdicional, quanto para as atividades administrativas dos tribunais (Guerreiro; Pae Kim, 2021, p. 125).

Posteriormente, o Conselho Nacional de Justiça, por meio de resoluções e recomendações específicas, institucionalizou a cooperação judiciária como política judiciária permanente, dotada de estruturas próprias e orientada à promoção de atos concertados, práticas colaborativas e coordenação interorgânica (Brasil, 2020).

A partir da assimilação da cultura da cooperação pelo Judiciário nacional, com a observância das diretrizes e procedimentos estabelecidos pela Resolução 350/2020, vislumbra-se como inexorável a evolução e expansão do instituto, ante a constatação dos benefícios de sua utilização na seara das atividades jurisdicional e administrativa (Guerreiro; Pae Kim, 2021, p. 126).

A cooperação judiciária, nesse cenário, não pode ser compreendida apenas como técnica de auxílio entre órgãos jurisdicionais, voltada à prática de atos pontuais, como o compartilhamento de provas ou a realização de diligências. Ela passa a operar como categoria organizacional, capaz de reconfigurar a própria forma de funcionamento do Judiciário, ao introduzir uma lógica de articulação, diálogo e coordenação entre unidades formalmente autônomas (Guerreiro; Pae Kim, 2021).

Os Núcleos de Cooperação Judiciária surgem, precisamente, como expressão institucional dessa nova racionalidade. Ao serem concebidos como instâncias permanentes de fomento, organização e acompanhamento das práticas cooperativas, esses núcleos deixam de ocupar um papel meramente administrativo e passam a integrar a arquitetura decisória do Judiciário, influenciando fluxos processuais, padrões de atuação e estratégias institucionais.

Nessa senda, fez-se constar expressamente na Resolução 350/2020 a composição da Rede Nacional de Cooperação Judiciária por (i) Juízes de Cooperação Judiciária, a serem designados por cada tribunal de forma obrigatória; (ii) Núcleos de Cooperação Judiciária, a serem obrigatoriamente constituídos pelos tribunais; e (iii) Comitê Executivo da Rede Nacional de Cooperação Judiciária, instituído pelo CNJ. Há, ainda, a possibilidade de cortes diversas, com sede em um mesmo estado da federação, articularem-se em Comitês Executivos Estaduais compostos por representantes de cada um dos segmentos do Poder Judiciário. Foram estabelecidas, ademais, as atribuições de cada órgão e a coordenação das suas atuações, conferindo-se efetiva existência à rede e institucionalizando-se meios para maior fluidez e agilidade na sua comunicação (Guerreiro; Pae Kim, 2021, p. 125).

Nessa linha, esse movimento pode ser compreendido como parte de uma transição do modelo de jurisdição como somatório de decisões individuais para um modelo de jurisdição como prática institucional coordenada. Essa transição é coerente com a ideia, já explorada anteriormente, de que a legitimidade das decisões públicas, no Estado Democrático de Direito, depende cada vez mais da qualidade dos procedimentos e da racionalidade das estruturas organizacionais que os sustentam.

A institucionalização da cooperação judiciária também se conecta diretamente com a noção de juridicidade desenvolvida por Paulo Otero. Se a vinculação ao Direito não se limita à observância formal da lei, mas abrange princípios, valores constitucionais e exigências de racionalidade sistêmica, então é inevitável reconhecer que a própria organização interna do Judiciário passa a ser objeto de deveres jurídicos de coerência, eficiência e responsabilidade institucional (Otero, 2007).

Nessa perspectiva, os Núcleos de Cooperação Judiciária não podem ser vistos como estruturas meramente instrumentais, mas como instâncias de concretização da juridicidade no plano organizacional da jurisdição. Eles operam como mecanismos de tradução institucional da exigência de que o exercício do poder jurisdicional se realize de forma coordenada, racional e justificável não apenas em cada processo isolado, mas no funcionamento global do sistema (Guerreiro; Pae Kim, 2021).

Essa leitura também é compatível com a teoria de Ronald Dworkin, segundo a qual o Direito deve ser tratado como um empreendimento coletivo, dotado de integridade e coerência. Se as decisões judiciais devem “falar com uma só voz”, como propõe o autor, então a existência de estruturas institucionais voltadas à coordenação e ao diálogo entre órgãos jurisdicionais deixa de ser uma opção meramente gerencial e passa a assumir relevância propriamente jurídica (Dworkin, 2001).

Ao mesmo tempo, a consolidação desses instrumentos cooperativos levanta questões sensíveis do ponto de vista da legitimidade democrática e das garantias processuais. A coordenação institucional não pode se converter em homogeneização acrítica, nem a eficiência pode justificar a erosão do juiz natural, da independência funcional ou do contraditório. É precisamente por isso que a atuação dos Núcleos de Cooperação Judiciária deve ser compreendida e avaliada à luz da categoria da processualidade, entendida como forma institucional de limitação e racionalização do poder.

Nesse sentido, a cooperação judiciária revela-se como expressão de uma nova forma de gerenciamento do Judiciário, fundada menos na hierarquia e mais na articulação, menos na imposição e mais na coordenação. Trata-se de uma técnica de governo que opera no plano organizacional e procedimental, moldando as condições sob as quais as decisões são produzidas, sem substituir o espaço próprio da decisão jurisdicional.

Essa ambivalência, entre potencial de racionalização e risco de compressão das garantias, que torna indispensável uma análise crítica da cooperação judiciária e do papel institucional dos Núcleos de Cooperação, não apenas sob a ótica da eficiência, mas sobretudo sob os critérios da juridicidade e da legitimidade democrática.

5 COORDENAÇÃO JUDICIAL, EFICIÊNCIA INSTITUCIONAL E LIMITES DEMOCRÁTICOS

A consolidação da cooperação judiciária e da atuação dos Núcleos de Cooperação como instrumentos permanentes de coordenação institucional insere-se em um movimento mais amplo de racionalização da atividade jurisdicional.

Esse movimento, contudo, não pode ser analisado exclusivamente a partir de critérios de eficiência, sob pena de reproduzir, no interior do Judiciário, uma lógica tecnocrática incompatível com as exigências normativas do Estado Democrático de Direito.

Como é sabido a fragmentação decisória, a duplicação de esforços e a ausência de coordenação entre órgãos jurisdicionais produzem custos institucionais relevantes, tanto do ponto de vista da duração dos processos quanto da coerência do sistema jurídico.

Sob esse aspecto, a cooperação judiciária responde a uma necessidade real de organização racional da função jurisdicional, aproximando o Judiciário de um modelo de atuação mais consciente de seus próprios efeitos sistêmicos.

Todavia, como adverte Jeremy Waldron, os procedimentos institucionais não podem ser avaliados apenas por sua capacidade de produzir resultados mais rápidos ou mais eficientes. Para o autor, há uma dignidade própria nos processos decisórios democráticos, que decorre do respeito às formas, à participação e à igualdade de consideração entre os envolvidos (Waldron, 2003). A eficiência, portanto, não é um valor absoluto, mas um critério que deve ser permanentemente balanceado com exigências de legitimidade e justiça procedimental.

Essa advertência é particularmente relevante no contexto da cooperação judiciária. A coordenação entre órgãos jurisdicionais não pode se converter em mecanismo informal de padronização acrítica de decisões, nem em instrumento de esvaziamento da independência funcional dos magistrados. Se isso ocorresse, a cooperação deixaria de operar como técnica de racionalização institucional para se transformar em fator de opacidade decisória e de enfraquecimento das garantias processuais.

A teoria de Ronald Dworkin oferece, aqui, um critério normativo importante. Para o autor, a integridade do Direito exige que o sistema jurídico seja tratado como um empreendimento coletivo, coerente e justificável em termos de princípios. Isso não significa uniformidade mecânica, mas responsabilidade institucional na construção de padrões decisórios, sempre aberta à crítica e à revisão (Dworkin, 2001). A coordenação, assim, só é legítima se for compatível com a prática da justificação pública.

Também sob a perspectiva da juridicidade, a organização interna do Judiciário não é espaço livre de vinculações normativas. Ao contrário, ela se submete a deveres jurídicos de racionalidade, proporcionalidade e respeito aos direitos fundamentais. A eficiência institucional, portanto, é um valor juridicamente relevante, mas apenas na medida em que se mantenha integrada a uma concepção mais ampla de juridicidade, que inclui limites materiais e procedimentais ao exercício do poder (Otero, 2007).

É nesse ponto que a categoria da processualidade, revela novamente sua centralidade. Se o procedimento é parte constitutiva da própria ideia de legitimidade, então qualquer rearranjo organizacional que afete as condições de produção das decisões deve ser avaliado com base em

seu impacto sobre a transparência, a controlabilidade e a racionalidade pública dos processos decisórios (Lloyd, 1998).

Sob essa perspectiva, a atuação dos Núcleos de Cooperação Judiciária pode ser compreendida como institucionalmente legítima apenas se observadas algumas condições fundamentais: (i) publicidade e transparência das práticas cooperativas; (ii) preservação efetiva da independência funcional dos magistrados; (iii) respeito ao contraditório e às garantias das partes; e (iv) possibilidade de controle interno e externo dos arranjos cooperativos (Guerreiro; Pae Kim, 2021).

Quando essas condições são observadas, a cooperação judiciária não representa uma ameaça à legitimidade democrática, mas, ao contrário, pode funcionar como mecanismo de reforço da racionalidade institucional do Judiciário, ao tornar mais explícitas, coordenadas e justificáveis as práticas decisórias que, de outro modo, permaneceriam fragmentadas.

O receio entre coordenação e autonomia, entre eficiência e garantias, não é, portanto, um problema a ser eliminado, mas uma dimensão estrutural da própria governança judicial em regimes democráticos.

O desafio teórico e institucional não consiste em escolher um dos polos, mas em construir pontes capazes de manter essa tensão sob controle normativo permanente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho partiu da constatação de que o Estado Democrático de Direito contemporâneo já não pode ser compreendido a partir de uma concepção estritamente formal da legalidade.

A progressiva centralidade da Constituição, dos direitos fundamentais e dos princípios estruturantes do sistema jurídico impôs uma reconfiguração do fundamento de legitimação do exercício do poder público, deslocando-o para a noção ampliada de juridicidade, entendida como vinculação global das instituições ao Direito e não apenas à lei em sentido estrito.

Nesse cenário, a processualidade emerge não como simples técnica instrumental, mas como dimensão constitutiva da própria legitimidade das decisões públicas.

Como se buscou demonstrar, a forma de produção das decisões, sua transparência, sua racionalidade interna e sua abertura à crítica, passa a integrar o próprio conteúdo normativo da ideia de Estado de Direito.

É precisamente nesse contexto de transformação teórica e institucional que se insere a consolidação da cooperação judiciária e, em particular, a atuação dos Núcleos de Cooperação Judiciária.

Longe de se limitarem a instrumentos administrativos voltados à eficiência, esses arranjos revelam-se como elementos estruturais de reorganização da própria forma de exercício da jurisdição, operando no plano da coordenação, da articulação interorgânica e da racionalização sistêmica da atividade judicial.

A partir dessa perspectiva, sustentou-se que a cooperação judiciária pode ser compreendida como uma técnica de governo do Judiciário, não no sentido de hierarquização ou de controle político das decisões, mas como forma de organização institucional das condições sob as quais as decisões são produzidas.

Trata-se de uma técnica que atua sobre os procedimentos, os fluxos e os padrões de interação entre órgãos jurisdicionais, moldando a racionalidade interna do sistema.

Todavia, como também se procurou demonstrar, essa nova racionalidade organizacional não está isenta de riscos. A tensão entre coordenação e autonomia, entre eficiência institucional e garantias processuais, é estrutural e não pode ser dissolvida por soluções simplificadoras. A legitimidade da cooperação judiciária depende, em última instância, de sua submissão permanente às exigências da juridicidade, da processualidade e do controle democrático, sob pena de se converter em fator de opacidade decisória ou de compressão indevida da independência judicial.

Quando estruturada sob parâmetros de transparência, publicidade, justificabilidade e respeito às garantias fundamentais, a cooperação judiciária não representa uma ameaça ao modelo democrático de jurisdição. Ao contrário, pode funcionar como instrumento de reforço da racionalidade institucional do Judiciário, tornando mais explícitos, coordenados e controláveis os processos de formação das decisões públicas.

Assim, mais do que um expediente técnico de gestão, a cooperação judiciária revela-se como expressão de uma modificação no modo de compreender e exercer a função jurisdicional no Estado Democrático de Direito: uma jurisdição cada vez menos solitária e fragmentada, e cada vez mais consciente de sua dimensão institucional, procedimental e estruturalmente responsável.

REFERÊNCIAS

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Direito e Processo**: influência do direito material sobre o processo. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BOTELHO, Marcos César. **Democracia e jurisdição**: a legitimidade da jurisdição constitucional na democracia procedimental de Jürgen Habermas. Revista Direito Público, Brasília, n. 19, p. 218-233, jan./fev. 2008. Disponível em: <https://scispace.com/pdf/democracia-e-jurisdicao-a-legitimidade-da-jurisdicao-253vrehl9w.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 350, de 27 de outubro de 2020**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3516>. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 5 jan. 2026.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado de Direito**. Tradução de Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo e Augusto Neves Dal Pozzo. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

DIDIER JR, Fredie. **Cooperação Judiciária Nacional**: esboço de uma teoria para o direito brasileiro (arts. 67-69, CPC). 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

DINIZ, Ingrid Medeiros Lustosa. **Controle de Constitucionalidade Preventivo Legislativo**: uma análise crítica às decisões das comissões de constituição e justiça das Assembleias Legislativas do Maranhão e Piauí, suas fragilidades e disfunção aos fins de eficácia do controle de constitucionalidade preventivo. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017. Disponível em: <https://tedebc.ufma.br/jspui/bitstream/tede/2430/2/IngridMedeirosLustosaDiniz.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2026.

DWORKIN, Ronald. **Uma Questão de Princípios**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

GUERREIRO, Mário Augusto Figueiredo de Lacerda; KIM, Richard Pae. O papel do Conselho Nacional de Justiça na implantação da cooperação judiciária nacional. In: DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antônio do Passo (coords.). **Cooperação judiciária nacional**. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 117-128.

LLOYD, Dennis. **A Ideia de Lei**. Tradução de Álvaro Cabral. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2007.

PEREIRA, Beatriz Aparecida Moreira; BRANDÃO, Ludmila Aredes; BORGES, Ronaldo Souza. Processo Estrutural e Cooperação Judiciária: A Experiência do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais. **Revista do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais** – Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais, v. 3, p. 222-235, 2026.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso**: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

WALDRON, Jeremy. **A Dignidade da Legislação**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.