

# O USO DA ESPECIALIZAÇÃO NO TRATAMENTO DOS INDIRETOS IMPACTOS DA GESTÃO PROCESSUAL SOBRE A INDEPENDÊNCIA DA ATIVIDADE JUDICIAL

Francisco Eduardo Fontenele Batista\*

## RESUMO

O artigo objetiva analisar os efeitos da gestão quantitativa da eficiência judiciária sobre o exercício da independência judicial, e suas consequências para a efetividade da prestação jurisdicional e para a manutenção da confiança no sistema judicial. Para tratar os embaraços detectados, aponta a necessidade de o desencargo do poder de autogoverno conferido ao Judiciário valer-se da especialização funcional como estratégia gestonária capaz de viabilizar o atendimento dos reclamos por celeridade e eficiência paralelamente à realização de julgamentos pautados no consciente entendimento da lei, fruto da adequada gestão do conhecimento proporcionada, mitigando-se pressões pelo atendimento de metas. O trabalho valeu-se da revisão de literatura e da análise qualitativa sobre a conjuntura do funcionamento do Judiciário para elaborar as considerações apresentadas.

## 1. INTRODUÇÃO

O art. 10 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948)<sup>1</sup> prevê o direito de todos a um julgamento justo, público e em condições de igualdade por um Judiciário independente e imparcial, assim considerado aquele capaz de se autogovernar e de repelir indevidas ingerências externas ou internas no cumprimento de sua missão institucional.

Sendo característica do estado de direito a limitação de sua força pela lei, o preceito constante da norma citada indica a importância de que a solução dos conflitos de interesse fique a cargo de um órgão independente, imparcial e competente.

O Judiciário brasileiro hoje persegue a eficiência em um contexto caracterizado pela grande judicialização responsável, de sua vez, pela morosidade e pelo congestionamento processual. Tal cenário, que repercute negativamente entre os jurisdicionados, tem motivado a adoção de uma série de providências gestonárias destinadas a aumentar a produtividade e a

\* Mestrando em Direito pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), especialista em Processo Civil (UFC), professor colaborador dos cursos de pós-graduação e de formação inicial e continuada de magistrados da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC), juiz de direito (TJCE). Contato: [francisco.batista@tjce.jus.br](mailto:francisco.batista@tjce.jus.br).

1 DUDH, artigo 10 – Toda a pessoa tem direito, em plena igualdade, a que a sua causa seja equitativa e publicamente julgada por um tribunal independente e imparcial que decida dos seus direitos e obrigações ou das razões de qualquer acusação em matéria penal que contra ela seja deduzida (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU. Nova Iorque: NY, 1948. Disponível em: <[https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr\\_translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2022).

celeridade dos julgamentos mediante a submissão dos órgãos judiciais ao cumprimento metas firmadas com esse fim, sob a autoridade das quais devem os juízes atuar com responsabilidade, preparo e, sobretudo, liberdade para aplicar o direito objetivo ao caso concreto conforme sua consciência.

Contudo, o estabelecimento de metas pode gerar, paralelamente ao esperado aumento de julgamentos e baixas processuais, diferentes tipos de efeitos para a organização judiciária e seus membros. Pressões geradas internamente na estrutura judiciária, como o surgimento de uma competitividade entre órgãos, podem interferir na liberdade assegurada pela independência ao magistrado no exercício da função jurisdicional.

Nesse contexto, o presente trabalho ensaia analisar, à vista da realidade judiciária brasileira, se a independência do juiz é de algum modo afetada pelo reclame social por eficiência e celeridade traduzido na fixação de metas de produtividade pela governança judiciária, considerando-se, para esse fim, a necessidade de eficácia dos julgamentos e da preservação da confiança da população quanto ao serviço da Justiça do qual deve derivar a atuação segura, técnica e consciente na aplicação do direito.

Em seguida, aborda o trabalho a possibilidade de uso da técnica gestonária da especialização como meio de, em determinadas situações, e ao tempo em que se atendem os reclamos por eficiência da atuação jurisdicional, impedir indevidas pressões decorrentes da necessidade do atendimento de metas, reforçando a garantia da independência judicial de modo a viabilizar mais fortemente julgamentos proferidos com base apenas na convicção do magistrado.

Para isso, vale-se o trabalho de revisão bibliográfica a partir da qual realizada a análise qualitativa dos pontos destacados e sobre os quais se assentam as propostas elaboradas no sentido de ter a especialização como técnica capaz de promover, nos contextos em que organizacionalmente viável e possível, o reforço da independência judicial.

## **2. PODER JUDICIÁRIO E INDEPENDÊNCIA**

Com amparo na teoria que explica o surgimento do estado a partir da necessidade de atendimento das demandas sociais, reconhecem-se como consequências de sua criação a busca da limitação do poder por ele concentrado e a necessidade da organização do seu exercício.

Por apresentar-se como forma mais adequada de evitar abusos e também de permitir o melhor (e mais eficiente) desencargo das atribuições correspondentes, promoveu-se, sob inspiração da doutrina liberal, a separação tripartite das funções estatais, medida que evidencia achar-se a ideia de eficiência presente desde os primórdios do estado moderno<sup>2</sup>.

A divisão tripartite dos poderes estatais é adotada em grande extensão no mundo civilizado, no Brasil encontrando-se assegurada no art. 2º da Constituição da República (BRASIL, 1988), que a prevê como princípio fundamental junto das regras que estabelecem a estrutura destinada ao funcionamento independente e harmônico de cada uma das funções estatais de legislar, executar leis e de julgar e pacificar conflitos.

A aceção a ser dada à independência sob tais circunstâncias comporta desdobramentos. Reconhecer que os poderes estatais são independentes equivale, na lição de José Afonso da Silva (SILVA, 2017, p. 112), a admitir que o ingresso de agentes nos respectivos quadros de cada poder, assim como o funcionamento de seus órgãos, independe da confiança, vontade ou consentimento dos demais, estando todos a gozar de autonomia e liberdade para organizar e prestar seus correspondentes serviços segundo os limites definidos na legislação constitucional e infraconstitucional<sup>3</sup>.

Autogovernar-se, portanto, equivale a gerir a si próprio, sendo indissociável a tal ideia a necessidade de que a prática que materialize tal ação se desenvolva sem a interferência de terceiros. A própria denominação de *poder* ao agrupamento em separado das funções estatais de legislar, executar as regras legais e dirimir controvérsias já induz e reclama a inexistência de interferências externas. Não haveria, afinal, como falar de funcionamento independente e autônomo se de determinado *poder* não se puder esperar a organização autônoma de seus órgãos e a tomada das decisões que reputar convenientes à execução de seu mister.

Nesses termos, a independência reconhecida constitucionalmente a cada um dos poderes estatais garante a execução de forma autônoma e harmônica das funções de que são

---

2 A necessidade de separação das atuações estatais já era defendida por Aristóteles, que pregava sua divisão como condição para o bom funcionamento da máquina estatal na forma posteriormente desenvolvida por Locke e depois aperfeiçoada por Montesquieu, que apresentou, enfim, à Europa sua visão tripartite das funções estatais legislativa, executiva e judiciária, configuração que se tornou a base da moderna organização do estado (SANTOS, Clezio S. Introdução à gestão pública, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 91-92).

3 “A independência dos poderes significa: (a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não depende da confiança nem da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam só titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; (c) que, na organização dos repetitivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais; [...]” (SILVA, José. A. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 40ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 112).

encarregados, estando representada a positivação dessa garantia, no caso do Poder Judiciário, pelo poder de autogoverno previsto no art. 96, I, alíneas *a* e *b*, da Constituição Federal, em conjunto com a norma do art. 2º presente no mesmo texto.

Sendo a organização e funcionamento do Judiciário objeto e expressão da sua independência, sua governança, além de exercitada por seus próprios agentes, deve repelir interferências externas a fim de que o desencargo do dever jurisdicional seja concretizado de modo a entregar decisões produzidas de forma imparcial e justa. É por essa razão que a imparcialidade e a justiça das decisões são tanto exigência como consequência do exercício da independência, cuja imprescindibilidade enfim se aponta<sup>4</sup>.

Sob esse aspecto, a independência é alçada ao patamar de princípio estruturante da prestação jurisdicional, não podendo o Judiciário, que dita a palavra final sobre a aplicação do direito objetivo na solução dos conflitos de interesse, e assim age com fundamento na própria soberania nacional (SILVEIRA, 1999, p. 171), dela longe legitimamente operar.

É por essa razão que os estudos realizados quanto à independência sempre a tratam em sua dupla acepção. A primeira se apresenta como tradução da independência do judiciário ou da magistratura, expressando a aptidão de autogoverno assistida, de sua vez, pela previsão das autonomias administrativa e financeira<sup>5</sup> necessárias à organização e estruturação da forma com que deve ser prestado o serviço jurisdicional, como afirmou José Neri da Silveira:

Cumprindo ao Judiciário, enquanto Poder Político do estado, com exclusividade, a execução do serviço público de administração da justiça, importa entender que a Constituição, ao lhe conferir autonomia administrativa e financeira, quis assegurar-lhe competência não só para pensar e planejar suas estruturas mais convenientes, quais meios, à execução do fim, mas, também, para propor, quanto a tanto necessário, aos outros Poderes, as providências que considere indispensáveis, em ordem a dar-se prestação jurisdicional, de maneira mais eficiente e pronta, assegurando o acesso de todos à Justiça. (SILVEIRA, 1999, p. 174).

A independência que emana do exercício da autonomia administrativa assume, dessa forma, o *status* de pressuposto da própria efetividade da missão institucional de concretizar o

---

4 Sob tais circunstâncias, a atividade judicial se pauta diretamente no reconhecimento da supremacia da Constituição e pelos limites e garantias pelo texto constitucional a ela conferidas, sendo a independência – ao lado das prerrogativas legais que lhe são inerentes – verdadeiro fator de legitimação do exercício desse monopólio, motivo bastante para que o poder dele encarregado minimamente subordinado a qualquer outro.

5 Ao passo que o direito de elaboração da própria proposta orçamentária garante que os recursos necessários ao seu funcionamento não dependa da liberalidade dos demais poderes, a autonomia administrativa confere ao Judiciário liberdade – regada pela lei e pela Constituição – para que possa exercer a jurisdição. No particular, a autonomia financeira está assegurada pela garantia de transferência de recursos orçamentários necessários ao funcionamento do Judiciário pelo poder Executivo na forma expressamente prevista no art. 168 do texto constitucional, que determina que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias titularizadas pelo poder, compreendidos os créditos suplementares e especiais, serão a ele repassados até o dia 20 de cada mês.

direito positivo por meio da pacificação social, na medida em que viabiliza a “efetiva realização da cidadania e de real garantia de direitos” (SILVEIRA, p. 177). O exercício independente do monopólio da jurisdição legitima a atuação do Judiciário na medida em que, sem necessidade de consentimento dos litigantes e mediante o cerceamento de suas liberdades, são solucionados conflitos de interesse de que participem, como no particular aponta José de Albuquerque Rocha:

Nesse sentido, o Estado recorre a vários mecanismos. Por exemplo: o princípio do contraditório. No entanto, o mais importante deles é, de longe, o princípio da independência, que atuando como garantia de imparcialidade do juiz, assegura às partes um julgamento, em tese, objetivo, equilibrado, induzindo-as, assim, a aceitar a decisão imposta<sup>6</sup>.

Para isso, contudo, necessária a aplicação da perspectiva restante da independência, no caso a que se reconhece ao juiz como forma de resguardá-los, no exercício da função jurisdicional, de pressões de qualquer natureza e origem, sejam elas externas e até mesmo internas. Como aponta Eugenio Raúl Zaffaroni, a independência não apenas garante “que o magistrado não estará submetido às pressões de poderes externos à própria magistratura, mas também implica a segurança de que o juiz não sofrerá as pressões dos órgãos colegiados da própria judicatura” (ZAFFARONI, 1995, p. 88).

O fim, como manifestam as Organizações das Nações Unidas, é o de assegurar que, na aplicação do direito ao caso concreto, possa o juiz solucionar os litígios orientado apenas pela imparcialidade, pelo conhecimento da norma jurídica e pela técnica necessária à ressignificação da regra no caso concreto:

#### Aplicação

1.1 Um juiz deve exercer a função judicial de modo independente, com base na avaliação dos fatos e de acordo com um consciente entendimento da lei, livre de qualquer influência estranha, induções, pressões, ameaças ou interferência, direta ou indireta de qualquer organização ou de qualquer razão<sup>7</sup>.

Dessa forma, o poder de autogoverno do Judiciário deve atuar para que os magistrados, no exercício da jurisdição, possam dela se desincumbir “sem quaisquer

---

6 ROCHA, José de A. Estudos sobre o poder judiciário. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 49.

7 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial. Escritório Contra Drogas e Crime; tradução de Marlon da Silva Malha, Ariane Emílio Kloth. – Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2008. p. 48.

restrições, influências indevidas, induções, pressões, ameaças ou interferências direta ou indireta de qualquer direção ou por qualquer razão”<sup>8</sup>.

Cabe então à governança do Judiciário organizar-se internamente à luz de tais objetivos na medida em que o exercício da função jurisdicional de forma dissociada das dimensões conhecidas da independência não se coaduna com os preceitos constitucionais democráticos, minando a legitimidade do serviço judicial e a confiança que nele deve depositar a sociedade.

Por essas razões, o adequado desencargo da missão institucional do Judiciário reclama o exercício de ambas as perspectivas de independência, que são indissociáveis, para não apenas blindar seus órgãos de influências indevidas, inclusive internas, como para dar-lhes condições para a prolação de julgamentos justos, assim considerados aqueles efetuado no pleno exercício do consciente entendimento sobre o direito objetivo<sup>9</sup>.

### **3. DOS POSSÍVEIS EMBARAÇOS À INDEPENDÊNCIA JUDICIAL NO ATUAL CONTEXTO DO JUDICIÁRIO**

Considerando que há muito o desempenho do Judiciário tem sido negativamente impactado pelos efeitos da grande judicialização e do congestionamento de seus acervos, necessário observar se a independência judicial é de algum modo afetada pelas medidas gerenciais adotadas para tornar mais eficiente a prestação dos serviços judiciários.

Nesse contexto, parte-se da verificação da interlocução entre as duas perspectivas da independência para analisar de que forma o desencargo do poder de autogoverno pode auxiliar a governança judiciária a obter uma atuação mais eficiente sem prejuízo da preservação da independência de seus órgãos.

O problema proposto, conquanto possa inicialmente parecer incongruente, tem razão de ser, dado que, desde a adoção do modelo gerencialista de gestão judiciária, vem o Judiciário procurando enfrentar o congestionamento de seus acervos por meio da

---

8 Tradução livre do segundo dos Princípios Básicos das Nações Unidas para a Independência do Judiciário, utilizados como fundamento para a edição dos Princípios de Bangalore de Conduta judicial. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Comentários...*, p. 38-39).

9 A independência como valor está citada junto aos princípios de Bangalore segundo registro firmado em seus Comentários editados pela Organização das Nações Unidas: “Valor 1. INDEPENDÊNCIA. Princípio: A independência judicial é um pré-requisito do estado de Direito e uma garantia fundamental de um julgamento justo. Um juiz, conseqüentemente, deverá apoiar e ser o exemplo da independência judicial tanto no seu aspecto individual quanto no aspecto institucional”. A menção, além de estabelecer as bases em que assentado o princípio, revela também a interligação entre ambas as perspectivas de independência e a importância de seu respeito para o estado de direito (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Comentários...*, p. 45).

racionalização do seu funcionamento, lançando para isso mão de estratégias que visam atacar diretamente a morosidade, sendo o estabelecimento de metas de produtividade<sup>10</sup> um dos principais exemplos de iniciativas dessa natureza.

Esse viés conferido à gestão judiciária tem resultado um forte controle da atuação jurisdicional em caráter eminentemente quantitativo, como demonstra o relatório anual Justiça em Números publicado pelo CNJ<sup>11</sup>, ficando o próprio Conselho, por meio de seu órgão competente, auxiliado pelas corregedorias dos tribunais, encarregado do acompanhamento do cumprimento das metas.

Malgrado sua importância, a persecução da celeridade dos julgamentos pode afetar indiretamente a qualidade da prestação jurisdicional na medida em que, premiados diretamente pela necessidade de atingimento das metas correspondentes, acabem os órgãos judiciais indiretamente desvirtuando, em prejuízo da formação consciente de seu entendimento e dos interesses dos jurisdicionados, o processo de aplicação do direito ao caso concreto.

A verificação dessa prática na realidade judiciária não reclama grande esforço. Sua constatação apresenta como uma possibilidade concreta quando se verificam unidades de primeiro grau nas quais se observa a tramitação de grande volume de processos cuja gestão, pela heterogeneidade de matérias, ritos, tarefas e rotinas, dificulta a gestão dos recursos e do tempo disponíveis, tornando complexo seu gerenciamento sobretudo quando dotada de quadro reduzido de servidores.

Sob essa perspectiva, é de se registrar que a forma com que quantificado o trabalho judicial tem sido frequentemente objeto de críticas por parte dos magistrados em razão da internalização das consequências indiretas derivadas da pressão gestonária por produtividade, as quais afetam, além da forma como o trabalho é executado, também a

---

10 As metas nacionais são anualmente consignadas nos planos da estratégia nacional do Judiciário, sendo estabelecidas, desde 2008, a partir de consenso firmado entre o Conselho Nacional de Justiça e os tribunais Brasileiros (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA [Brasil]. *Metas nacionais*. Brasília-DF: 2022. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/>>. Acesso em: 11 jan. 2022). A atuação da governança judiciária, expressão administrativa da independência institucional própria ao poder, nesse ponto tem focado incisivamente na celeridade e no volume de julgamento dos processos, almejando fazer com que a jurisdição seja prestada em tempo razoável, em obediência a preceito constitucional também expresso (art. 5º, LXXVIII, CF).

11 Referido relatório reúne dados orçamentários, quantitativos de pessoal e diagnóstico do desempenho da atividade judicial Brasileira, abrangendo os 90 órgãos do Poder Judiciário previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Em suas páginas, encontram-se destacados indicadores de produtividade e desempenho, de caráter eminentemente numérico, que podem ser confrontados com os tempos de tramitação dos processos para, em seguida, serem verificados nos escores que evidenciam, para fins comparativos, a produtividade em face do volume de processos baixados e o número de juízes e servidores que atuaram na jurisdição durante o período analisado. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA [Brasil]. *Justiça em números*. Ano-base: 2020. Brasília-DF: 2022. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/11/relatorio-justica-em-numeros2022-221121.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2022).

própria pessoa do magistrado. Consoante relatório de pesquisa patrocinada pelo CNJ (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015, p. 58) sobre o trabalho na magistratura,

A quantificação do trabalho, as formas de avaliação individual de desempenho, os rankings e as metas de produtividade elaboradas pelos tribunais têm sido mencionadas pelos magistrados. Há um consenso a respeito dos impactos em seus trabalhos dessas normas de gestão. Ao mesmo tempo em que afirmavam defender mudanças na organização do trabalho, há também um descontentamento difuso com o fato do trabalho ser convertido em números.

Além do descontentamento difuso gerado, no conjunto das consequências negativas indicadas podem ser encontrados ainda o assédio moral a colaboradores, a recusa ao gozo de direitos funcionais (férias, licenças *etc*), o adoecimento de juízes e servidores, o surgimento de competitividade entre unidades, que passam a comparar seu desempenho, e as consequências danosas da aferição do trabalho, inclusive para fins de promoção por merecimento, com grande ênfase no número de decisões judiciais produzidas. É sob esse contexto que se reconhece a possibilidade do exercício temerário da jurisdição.

Nesse estado de coisas, se os efeitos danosos formados pela pressão em questão são capazes de atingir até mesmo a saúde de juízes e servidores, não se mostraria excessivo apontar serem tais fatores igualmente capazes de compelir magistrados a simplificar ritos ao arrepio da lei, a aplicar a legislação em descompasso com a técnica e a subverter direitos e garantias processuais das partes a prol da geração de uma baixa processual mais rápida e em prejuízo da qualidade do trabalho, como registra a pesquisa mencionada produzida pelo CNJ:

Como apontou Christophe Dejours, a quantificação do trabalho abre o caminho para pequenas fraudes e estratégias que são elaboradas para dar conta das metas. No caso em tela, se o tribunal exige determinado tempo entre a audiência e a sentença, pode-se adotar a estratégia de diminuir o número de audiências, o que para alguns pode descaracterizar o processo, pois se a audiência é protelada, corre-se o risco de perda de provas e testemunhas (DEJOURS, 2008). Outro importante elemento apontado pelo criador da psicodinâmica do trabalho é que a quantificação do trabalho se coloca contra o conteúdo do trabalho. A quantificação acaba por desconsiderar, por exemplo, se um processo exige mais reflexão que os outros. Com frequência, um processo pode tomar mais tempo do que dez, mas para a tabulação, ele contará a mesma unidade independente de sua complexidade. É o próprio sentido do trabalho vivo que é afrontado aqui. No caso, muitos juízes dizem que o trabalho se distanciou do sentido de justiça.

[...] O foco do CNJ na quantidade de sentenças (super, hiper produtividade) compromete a qualidade. A visão de juízes “exterminadores de processos” não é produtiva e não considera a complexidade do ato de julgar para o qual é necessário tempo para a reflexão e maturação das ideias<sup>12</sup>.

---

12 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Trabalhar na magistratura, construção da subjetividade, saúde e desenvolvimento profissional / Coord. Laerte Sznalwar [et al.]. – Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015, p. 58 e 67. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/47015a1dfc85e2169ca0de526665d870.pdf>>. Acesso

Nessas hipóteses, a celeridade obtida por meio de tais arranjos processuais atuaria em detrimento da aplicação consciente da lei ao caso concreto<sup>13</sup>, afetando, de uma só vez, além da qualidade da decisão, a própria efetividade da tutela jurisdicional prestada.

Os efeitos negativos que decorrem da situação supra desenhada<sup>14</sup> atingem, como não poderia deixar de ser, a atuação consciente que integra o núcleo jurídico da independência judicial, tendo os Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial registrado verbete específico para orientar o tratamento ético a ser dispensado em tais situações:

A devida consideração de um caso toma precedência sobre ‘produtividade’

42. Os sistemas de inspeção da Corte, nos países onde eles existem, não devem se preocupar com os méritos ou correção de uma decisão em particular e não deveriam conduzir o juiz, por razões de eficiência, a favorecer a produtividade em detrimento de uma atuação apropriada de seu papel, que é chegar a uma decisão cuidadosamente considerada em cada caso, de acordo com a lei e o mérito do caso<sup>15</sup>.

Como demonstrado, a celeridade a qualquer custo obtida, além de depor contra a eficiência e a efetividade da atuação judicial, acaba por subjugar a garantia conferida pela independência aos juízes para a aplicação do direito indene de pressões internas, fulminando as bases para o exercício da jurisdição e pondo ainda em xeque a própria confiança da sociedade no trabalho do Judiciário.

Urge, então, sejam prevenidas tais situações e, quando verificadas na prática judiciária, tratadas devidamente a fim de que não se abale ou diminua a confiança da população que o sistema judicial almeja em relação a si manter.

#### **4. PODER DE AUTOGESTÃO E ATUAÇÃO INTERSECCIONADA DAS PERSPECTIVAS DA INDEPENDÊNCIA JUDICIAL**

As garantias conferidas ao Judiciário e aos juízes almejam que o exercício da jurisdição se desenvolva imune a pressões de toda sorte, devendo atuar a proteção mesmo diante da ação de movimentos da própria instituição, como é o caso daquele indiretamente

---

em: 14 jan. 2022.

13 Da mesma forma, a criação de premiações e a vontade e vaidade de recebê-las podem funcionar também como motor para o desvirtuamento da formação legítima e livre do convencimento judicial que oportuniza a independência a favor do jurisdicionado e da prestação jurisdicional.

14 Aos quais podem ser somados a elevada taxa de reversibilidade por motivo de reforma e anulação das decisões judiciais nos termos indicados produzidas.

15 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial. Escritório Contra Drogas e Crime; tradução de Marlon da Silva Malha, Ariane Emílio Kloth. – Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2008. p. 58.

advindo do modelo de tratamento dado à morosidade e ao congestionamento pela governança judiciária.

Faz-se então necessário que o Judiciário, para garantir o respeito de sua independência, concilie o tratamento quantitativo dos acervos processuais com a manutenção da liberdade do juiz para, na ação de investigar, interpretar, construir e reelaborar a norma nos casos concretos sob sua análise com tranquilidade, ver-se movido apenas pelas diretivas legais e por sua consciência. O trabalho deve ser realizado com isenção e responsabilidade, sem deixar-se contaminar o magistrado pelo sentimento de urgência criado que, em determinados casos, pode negativamente influir na condução da atividade-fim por ele desempenhada.

A cautela se impõe na medida em que se reconhece, com apoio novamente nos ensinamentos formulados por José de Albuquerque Rocha antes da criação do CNJ a partir de situações análogas, que o juiz, para exercer fidedignamente sua independência, necessita estar inserido em um contexto organizacional que não limite, tolha ou embarace sua liberdade de decisão, ou seja, que lhe proporcione condições de realizar julgamentos indenidos de qualquer tipo de pressão, animado apenas pela “justa convicção que deve formar para a solução dos casos a ele submetidos”<sup>16</sup>:

De fato, se a organização em que está o juiz imerso limita, direta ou indiretamente, sua liberdade, ele não é um órgão independente no exercício de suas funções, apesar das proclamações abstratas das leis.

Ora, vimos que o Judiciário obedece a um modelo de organização assinalado pela nota essencial da hierarquia que é forma de estrutura marcada por cadeia de relações de subordinação e supra-ordenação, e que a magistratura está organizada como carreira, administrada autocraticamente, pelos membros dos tribunais.

Vimos, igualmente, que essa configuração do aparelho judicial não permite ao julgador dos graus inferiores a possibilidade de exercitar com liberdade a interpretação a lei e da realidade social, uma vez que está submetido aos controles dos órgãos situados nos graus mais elevados da estrutura organizacional, controles que se manifestam na gestão autocrática do estatuto da magistratura e no poder de revisão de suas decisões.

Então, a articulação piramidal do Judiciário, submetendo o magistrado a controles e induzindo-o, pelo temor, a uma posição de ‘conformismo’ a respeito de orientações derivadas do vértice da pirâmide, mostra-se incompatível com a essência da atividade julgadora que é a independência no seu exercício. Atinge, portanto, a independência interna do juiz já que o condicionamento provém dos centros de poder internos do Judiciário.

Em conclusão, o quadro organizacional dentro do qual o juiz opera é inadequado e desfavorável ao exercício da função de julgar com independência, colocando-se como um obstáculo à sua liberdade de atribuir sentido aos textos legais e aos fatos sociais que lhe são submetidos a julgamento, de acordo com sua consciência<sup>17</sup>.

---

16 Conforme art. 5º da Resolução n. 60 do CNJ (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA [Brasil]. Resolução n. 60, de 19 de setembro de 2008. *Institui o Código de Ética da Magistratura Nacional*. Brasília-DF: 2008. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/127>>. Acesso em: 12 jan. 2022).

17 ROCHA, José de A. Estudos sobre o poder judiciário. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 49-50.

Idêntica reflexão externou Eugenio Raúl Zaffaroni, para quem pressões eventualmente exercidas internamente por órgãos que ocupam posições superiores junto à estrutura judiciária inspiram tanto ou maior cuidado em relação à preservação da independência dos juízes quanto aquela originada externamente ao poder:

Quando em nossa região se aspira estruturar poderes judiciários democráticos, evidentemente que uma das premissas consistirá em evitar que sofram as pressões dos fortíssimos executivos que conhecemos em nossos direitos constitucionais, não apenas concebidos unipessoalmente em sentido formal, mas de seus poderosíssimos aparelhos administrativos. Contudo, deve-se ter o mesmo cuidado em preservar a independência interna, isto é, a independência do juiz relativamente aos próprios órgãos considerados “superiores” no interior da estrutura judiciária<sup>18</sup>.

A partir do quadro analisado, impõe-se então que o Judiciário, ao lado do tratamento quantitativo eleito para o enfrentamento dos efeitos do congestionamento processual, compreenda a necessidade de, nos desdobramentos do exercício do poder de autogoverno, adotar providências para que não atuem, na ação de julgar, pressões da natureza indicada, preservando a garantia conferida à produção de decisões por meio das quais deve o direito ser conscientemente aplicado.

Para isso, necessário que as estruturas judiciárias nas quais haja maior risco da afluência dos citados efeitos negativos recebam ajustes a fim de garantir que o juiz, no exercício da jurisdição, por eles não se sinta premido a abdicar, em maior ou menor grau, em favor de um julgamento ou baixa mais rápida, da “justa convicção” acerca da interpretação da lei. A fixação de metas de produtividade – sobretudo quando o respectivo acompanhamento é feito pelo órgão que representa o “controle externo” do Judiciário<sup>19</sup> – não pode instrumentalizar o malferimento da garantia da independência que informa a atuação dos juízes em favor do encurtamento do tempo da baixa processual.

Há que se esclarecer, por oportuno, que não integra o escopo do presente trabalho a defesa de que, em nome da independência, deva o judiciário não se submeter ao cumprimento de estratégias que, a prol da satisfação dos jurisdicionados, visem garantir que o processo se desenvolva de forma mais célere, em tempo razoável ou adequado. Imaginar tal situação seria esquecer os avanços gestionários adotados a prol da eficiência judiciária, encarada, nesses

---

18 ZAFFARONI, Eugenio R. Poder judiciário: crises, acertos e desacertos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995. p. 88.

19 O CNJ acompanha anualmente o cumprimento das metas a partir do Relatório de Metas conforme relatórios periodicamente disponibilizados (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA [Brasil]. Metas nacionais. Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas>>. Acesso em: 14 jan. 2022).

termos, como a capacidade de julgar no tempo adequado os processos sob a responsabilidade do poder, condenando a prestação jurisdicional – e por consequência o cidadão – ao retorno à ainda mais dramática situação de morosidade que havia antes da reforma promovida pela Emenda Constitucional n. 45/2004.

A proposta é a de preservar a busca da eficiência judiciária concomitantemente à garantia do exercício independente da função jurisdicional por meio do exercício do autogoverno que caracteriza o Judiciário independente como instituição. A ideia é adotar estratégias que viabilizem, em um contexto de pressão pelo atingimento de metas numéricas de produtividade, a geração do desejado aumento do volume de julgamentos e baixas sem a perda da qualidade e da efetividade no enfrentamento do mérito dos julgamentos.

A proposta parte da concepção de que a independência atua tanto no adequado funcionamento e desempenho da instituição, como no processo de elaboração dos atos decisórios, por ser ela “tanto um estado mental quanto um conjunto de arranjos institucionais e operacionais”<sup>20</sup>.

Nesses termos, a atuação interseccionada das duas perspectivas da independência mostra-se capaz, portanto, de garantir a legitimidade necessária ao exercício do monopólio da jurisdição pelo Judiciário e a manutenção da confiança em sua atuação por parte dos jurisdicionados.

## **5. ESPECIALIZAÇÃO DO TRABALHO JUDICIAL COMO FERRAMENTA DE AUXÍLIO**

A quantidade e a complexidade dos casos pendentes em determinada unidade são fatores que atuam diretamente no funcionamento do Judiciário, reclamando providências gestonárias de forma a otimizar a gestão do tempo disponível para a atuação jurisdicional. O grande número de processos que anualmente chega ao Judiciário tem desafiado as organizações judiciárias, sujeitas ao dever de eficiência, a repensar a forma com que a jurisdição é prestada.

Em paralelo ao constante aperfeiçoamento das leis processuais, não são poucas as iniciativas engendradas pela governança judiciária para reduzir o congestionamento e a morosidade, potencializando a efetividade da prestação jurisdicional.

---

20 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial*. Escritório Contra Drogas e Crime; tradução de Marlon da Silva Malha, Ariane Emílio Kloth. – Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2008. p. 45-46.

Além do estabelecimento das metas de produtividade comentadas anteriormente, medidas como o maior estímulo à utilização dos métodos consensuais de solução de litígios, o largo investimento no uso da tecnologia, por meio do qual se buscam desenvolver robôs e soluções de inteligência artificial destinados ao auxílio na gestão processual, são iniciativas das quais o Judiciário vem lançando mão para prestar de forma mais racional e eficiente a jurisdição, tratando a morosidade que atualmente atinge seu exercício.

A especialização de competências é outra técnica que frequentemente tem o Judiciário se valido para racionalizar seu funcionamento<sup>21</sup>. Há tempos integra diretamente a especialização a política judiciária fixada pelo CNJ em razão dos ganhos por meio de sua aplicação trazidos para a produção judicial, chegando a recomendar e propor o Conselho aos tribunais a designação de unidades judiciárias dedicadas no processamento de ações acerca de determinados assuntos ou temas jurídicos<sup>22</sup>, sempre com vistas à obtenção da maior eficiência.

Independentemente da complexidade dos temas de direito que motivam a adoção da especialização, reconhece a literatura especializada que seu uso produz ganhos de ordem quantitativa, gerando aumento da produtividade, além de trazer efeitos positivos também à qualidade das decisões<sup>23</sup>.

O aumento da produtividade decorre do fato de a especialização propiciar substancial melhoria na gestão do tempo do serviço judiciário como resultado da padronização de tarefas e rotinas afetas ao rito legal dos processos concentrados sob a unidade especializada. Da mesma forma, permite a técnica ainda a melhor gestão do conhecimento quando, segundo Carlos Henrique Borlido Haddad e Luís Antônio Capanema Pedrosa, não sendo responsável pelo processamento de demandas que reclamem o domínio de uma maior diversidade de conhecimentos técnicos e jurídicos, conseguirá a unidade melhor

---

21 A técnica segue o modelo funcional dado pela departamentalização praticada por órgãos públicos, traçada, segundo Clezio Saldanha dos Santos, a partir da identificação de fins específicos que integram o objetivo da organização, e os demais elementos que a compõem, relacionando todos eles e estruturando-os a partir de sua possível homogeneização e padronização de tarefas com o fim de obter a maior eficiência no seu funcionamento sob a forma concentrada e centralizada de autonomia gerencial (SANTOS, Clezio. Introdução à gestão pública, Saraiva, 2014, p. 94-107).

22 Demonstram a adoção da técnica as especializações levadas a cabo mediante criação ou especialização de unidades judiciárias para o processamento de ações que tenham por objeto conflitos fundiários, feitos relativos à infância e juventude, feitos criminais sobre violência doméstica, de varas de falência e recuperação empresarial, de varas fazendárias especializadas em saúde pública e até mesmo, mais recentemente, mediante a iniciativa denominada Núcleos de Justiça 4.0, unidades a serem criadas segundo regras presentes em normativos específicos com o fim de conferir tratamento de forma especializada para determinada matéria.

23 FURLAN, Fernando de M. Especialização judicial – uma solução econômica para a administração da justiça. São Paulo: Singular, 2017, p. 23-32.

desempenho em razão da concentração do uso dos recursos materiais e intelectuais em um determinado ou determinados tipos de demanda (HADDAD, PEDROSA, 2019, p. 14-21).

Nesse sentido, os ganhos quantitativos e qualitativos decorrentes da especialização permitiram fosse seu uso apontado por Boaventura de Sousa Santos como estratégia válida para aproximar justiça e cidadania mediante a atuação mais eficiente e qualitativa do sistema de justiça:

Ainda no âmbito das medidas de caráter organizacional, destaco as reformas que visam a definição dos territórios da justiça e da estrutura da organização judiciária. [...].

As inovações que a proposta incorpora visam a reestruturação do sistema de justiça, procurando adequá-lo às dinâmicas socioeconômicas e demográficas do território e ao movimento processual existente. Mas, têm, sobretudo, como objetivo central uma melhor qualidade, eficiência e eficácia e maior acessibilidade do sistema de justiça, fomentando o recentramento das funções dos tribunais nos litígios de alta intensidade, na resposta á grande criminalidade e na promoção e defesa dos direitos dos cidadãos. Neste sentido, propomos, designadamente, a extensão a todo país de uma justiça especializada para determinadas matérias; uma organização judiciária que trate separadamente os litígios, não permitindo, por exemplo, que as ações de dívida tramitem ao lado de outras ações cíveis declarativas; [...] <sup>24</sup>.

A especialização, por permitir que em contextos funcionais complexos possa o órgão judiciário julgar mais e melhor, além de atender os anseios dos jurisdicionados por eficiência, acaba por promover também a maior efetividade dos direitos tutelados, circunstância que adquire maior relevância diante da tutela dos direitos humanos e do desenvolvimento dos valores constitucionais, que no particular reclamam julgamentos tão conscientes quanto céleres.

A maior qualidade dos julgamentos é, portanto, um dos ganhos que a prática da especialização propicia em decorrência da melhor formação do magistrado por ela reclamada. A formação especializada, sob esse viés, constitui-se então meio de instrumentalização de sua independência funcional, consolidando a legitimidade da prestação jurisdicional por ele exercida com qualidade e efetividade perante a sociedade. Não é por outra razão que o Código de Ética da Magistratura nacional elege, em seus arts. 29, 30 e 32, o conhecimento e a capacitação como um dos pilares principiológicos para a excelência da prestação do serviço judiciário e para o fortalecimento da legitimidade do Poder Judiciário:

Art. 29. A exigência de conhecimento e de capacitação permanente dos magistrados tem como fundamento o direito dos jurisdicionados e da sociedade em geral à obtenção de um serviço de qualidade na administração de Justiça.

---

24 SANTOS, Boaventura de S. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2011, p. 78.

Art. 30. O magistrado bem formado é o que conhece o Direito vigente e desenvolveu as capacidades técnicas e as atitudes éticas adequadas para aplicá-lo corretamente.

[...]

Art. 32. O conhecimento e a capacitação dos magistrados adquirem uma intensidade especial no que se relaciona com as matérias, as técnicas e as atitudes que levem à máxima proteção dos direitos humanos e ao desenvolvimento dos valores constitucionais.

Dessa forma, a especialização dos conhecimentos necessários ao tratamento do acervo especializado, ao tempo em que atende a demanda por produtividade, apresenta o potencial de habilitar o juiz a julgar em plena conformidade com sua consciência e com o direito, tornando-o mais imune a influências e inclinações por soluções fáceis, igualmente rápidas mas não necessariamente corretas e adequadas.

Por essa razão, reconhece-se que a atuação especializada, ao também permitir a melhor formação do magistrado para o exercício da jurisdição, reforça o núcleo da independência que reclama, para a otimização do processo de decisão fundado no consciente entendimento da lei, o preparo e a segurança como anteparos auxiliares no enfrentamento das pressões pelo aumento do volume de julgamentos. É sob essas circunstâncias que se mostra a especialização, quando tecnicamente viável, como medida capaz de tratar mais adequadamente o congestionamento judicial sem prejuízo do respeito à independência funcional do juiz.

Nada obstante, não se afirma que apenas juízes especializados conseguem ser independentes, ou que alcancem um maior patamar de independência que os demais. Como se sabe, nem todos os magistrados reagem da mesma forma às demandas por produtividade. Nem sempre em favor de uma maior quantidade de baixas, os juízes optarão pelo desprestígio da liberdade e segurança a eles conferida para aplicar o direito ao caso concreto segundo sua convicção em favor de uma baixa processual mais rápida.

A tendência de uso desse comportamento se verifica mais naqueles que adotam o carreirismo como prática, com direto sacrifício da sua independência e da correta aplicação do direito em favor da construção de uma produtividade elevada que o levará a se apresentar como produtivo e, portanto, merecedor de reconhecimento funcional. No Judiciário, contudo, o carreirismo, segundo Luigi Ferrajoli, deve ser rejeitado como regra de estilo, por deformar a mentalidade dos juízes e prejudicar a sua independência interna (FERRAJOLI, 2021, *on line*).

A partir desse cenário, tenciona o presente trabalho apenas indicar que a especialização possui o potencial de reforçar independência dos órgãos judiciais em face das pressões e estímulos internos à desconsideração do tempo de reflexão e maturação próprio ao

ato de julgar e à abdicação da maneira adequada de julgar os feitos judiciais, assegurando que as decisões sob seu pálio produzidas gozem de real efetividade.

Não se deve deixar de lado que a eficiência jurisdicional, hoje atrelada diretamente à produtividade numérica, não pode desconsiderar a busca pela eficácia das decisões judiciais no que toca à efetivação de direitos, sob pena de pôr em xeque a legitimação recebida para o exercício da jurisdição em decorrência da direta erosão gerada no nível de confiança da população quanto ao funcionamento do serviço judiciário.

Assim, defende-se que a melhor gestão do tempo proporcionada pela padronização de rotinas e tarefas própria à especialização, por conferir aos magistrados melhores condições para, de forma serena e segura, aplicar o direito aos casos sob sua responsabilidade, amortecendo os efeitos negativos trazidos pela necessidade de cumprir as metas de trabalho estabelecidas, assume a condição de providência que, quando tecnicamente possível e viável, deve integrar o rol de estratégias gestonárias do Judiciário.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.**

O presente trabalho buscou analisar, no atual contexto judiciário brasileiro, se a independência do juiz é de algum modo afetada quando submetido às influências decorrentes das demandas eficiência e celeridade traduzidas no estabelecimento de metas de produtividade.

O estudo levou em consideração a necessidade de eficácia dos julgamentos e de preservação da confiança da população quanto ao serviço da Justiça que deve derivar da atuação segura, técnica e consciente na aplicação do direito, diretamente impactadas quando, no desencargo do poder-dever de organização dos seus serviços, deixa a governança judiciária de adotar providências contra a influência negativa das pressões internas surgidas pelas demandas do aumento de produtividade, sobretudo em unidades cuja gestão se mostre complexa.

O trabalho enfim abordou a possibilidade de uso da técnica gestonária da especialização de unidades judiciárias como meio capaz de, por meio da racionalização de procedimentos e da melhor gestão do tempo por ela viabilizados, permitir a adequada gestão do conhecimento necessário ao atendimento dos reclamos por eficiência em paralelo à realização de julgamentos pautados no consciente entendimento da lei pelo magistrado, com mitigação das pressões pelo atendimento de metas, reforçando a independência judicial.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília-DF: 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: 6 jan. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução n. 60, de 19 de setembro de 2008. *Institui o Código de Ética da Magistratura Nacional*. Brasília-DF: 2008. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/127>>. Acesso em: 12 jan. 2022

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Trabalhar na magistratura, construção da subjetividade, saúde e desenvolvimento profissional / Coord. Laerte Sznelwar [et al.]. – Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/47015a1dfc85e2169ca0de526665d870.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Metas nacionais. Brasília-DF: 2022. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/>>. Acesso em: 11 jan. 2022

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Justiça em números. Ano-base: 2020. Brasília-DF: 2022. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/11/relatorio-justica-em-numeros2022-221121.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2022

FERRAJOLI, Luigi. As 10 regras da ética judicial resultantes da natureza cognitiva – Parte 2. São Paulo: Consultor Jurídico, tradução de Gislaïne Marins e Paola Ligasacchi – São Paulo: SP, 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-abr-24/ferrajoli-10-regras-etica-judicial-parte>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

FURLAN, Fernando de M. Especialização judicial – uma solução econômica para a administração da justiça. São Paulo: Singular, 2017.

HADDAD, Carlos H. B.; PEDROSA, Luís A. C. Manual de administração judiciária: enfoque prático: volume 2 – Florianópolis: Tribo da Ilha, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU*. Nova Iorque: NY, 1948. Disponível em: <[https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr\\_translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Princípios Básicos sobre a Independência do Judiciário*. Nova Iorque: NY, 1985. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/independencejudiciary.aspx>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial*. Escritório Contra Drogas e Crime, tradução de Marlon da Silva Malha, Ariane Emílio Kloth. – Brasília: DF, 2008 – Edição pelo Conselho da Justiça Federal.

ROCHA, José de A. Estudos sobre o poder judiciário. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 49.

SANTOS, Boaventura de S. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Clézio S. *Introdução à gestão pública*, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, José. A. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 40ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SILVEIRA, José N. *Dimensões da independência do Poder Judiciário*. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, v. 17, 1999.

ZAFFARONI, Eugenio R. Poder judiciário: crises, acertos e desacertos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.