



A especialização da prestação jurisdicional

Autor: Rafael Martins Costa Moreira

Juiz Federal

publicado em 27.06.2014

 [enviar este artigo]

 [imprimir]

Resumo

As empresas, as associações, os poderes públicos, as sociedades e as pessoas que os compõem tendem à especialização de suas funções, como medida de racionalidade e eficiência. A divisão de tarefas apresenta muitas vantagens, como economia de tempo, incremento de técnicas e ferramentas e melhoria das habilidades específicas. O Poder Judiciário também experimentou gradativa especialização, que hodiernamente se afigura como importante instrumento de administração judiciária. No entanto, o desempenho de pouca variedade de atividades pelos trabalhadores também traz desvantagens, como monotonia, falta de visão sistemática, desmotivação e redução da criatividade. Para as instituições, a especialização excessiva pode ser prejudicial, em razão do engessamento funcional diante de uma realidade cambiante e instável. Por isso, diversas empresas têm abandonado a especialização e adotado outros métodos de organização e planos de trabalho. O Poder Judiciário, pois, deve acompanhar essa tendência, com o acolhimento de uma especialização equilibrada e adequada ao ambiente social em que se insere.

Palavras-chave: Administração da Justiça. Divisão de tarefas. Especialização da prestação jurisdicional.

Sumário: Introdução. 1 Significado e importância da especialização do trabalho e da economia. 2 A especialização da prestação jurisdicional como medida de administração da Justiça. 3 Críticas e desvantagens da especialização do trabalho e da economia. 4 Especialização equilibrada da prestação jurisdicional. Conclusão. Referências bibliográficas.

Introdução

A divisão do trabalho é inerente às diversas sociedades e formações econômicas, e foi desenvolvida mais acentuadamente com o advento do capitalismo, por meio da divisão manufatureira, uma vez verificadas as diversas vantagens que decorrem desse fenômeno, tais como redução de tempo perdido na passagem de uma atividade para outra, economia de recursos com treinamento de trabalhadores, aumento da eficiência em função da maior habilidade e conhecimento dos empregados na realização de tarefas específicas, dentre outros benefícios.

A especialização também se impôs para os profissionais e para as empresas em geral, que, diante da complexidade e da instabilidade do mundo contemporâneo, bem assim da impressionante evolução tecnológica e do aumento do fluxo de informações, foram conduzidos a uma crescente concentração de esforços em funções mais singularizadas para, assim, conseguir responder aos anseios que a sociedade atual lhes impõe.

Os poderes públicos e, notadamente, o Judiciário, do mesmo modo, naturalmente tenderam à especialização dos serviços prestados, como ferramenta indispensável para melhoria da gestão pública. No âmbito da prestação jurisdicional, essa providência foi se disseminando, até os dias atuais,

mediante estruturação de varas com competência para determinadas questões em que se mostrou imperativa a especialização.

No entanto, a excessiva especialização pode ser nociva à instituição e aos juízes e servidores, porquanto poderá resultar em descompasso com o ambiente social em mutação rápida e constante, bem assim em desmotivação e “isolamento científico” dos magistrados e funcionários. A variedade, de fato, permite um olhar mais amplo e sistemático do Direito e da realidade social que vivifica a prestação jurisdicional.

Portanto, é mister a adoção de uma especialização equilibrada e razoável, sem que seja abandonada como relevante meio de planejamento e gestão, não olvidando, porém, a necessária conformação com os fatos sociais, econômicos, culturais e políticos de onde brotam os litígios e que justificam a existência do Poder Judiciário.

1 Significado e importância da especialização do trabalho e da economia

O fenômeno da especialização de tarefas remonta à discussão a respeito do próprio modelo econômico mais apropriado para a prosperidade de uma sociedade, e foi amplamente defendido pelos precursores do capitalismo.

Ainda no século XVIII, Adam Smith afirmava que a divisão de trabalho deriva da natureza humana, da sua propensão em negociar e permutar,(1) partindo do pressuposto de que o trabalho pode ser realizado de forma mais eficiente se for desenvolvido com especialização de atividades.

Segundo Adam Smith, existem três fatores que geram melhoria do trabalho em razão da sua divisão: o aumento da habilidade de cada trabalhador; a economia do tempo que se gastaria passando de uma atividade para outra; a invenção de grande número de máquinas e métodos que facilitam e abreviam o trabalho e permitem a um homem fazer o trabalho de vários.(2)

No âmbito da administração empresarial, a especialização do trabalho compõe a organização, que consiste na disposição de recursos organizacionais para atingir as metas estratégicas(3).

Nas palavras de Richard L. Draft, como as organizações desempenham uma grande variedade de tarefas, podem conseguir maior eficiência se permitirem aos empregados se especializarem. A especialização ou divisão do trabalho é o **grau dentro do qual as tarefas da organização são subdivididas em tarefas separadas**. Assim, os empregados dentro de cada departamento desempenham somente as atividades relativas à sua função específica, de modo que os trabalhos tendem a ser menores, porém realizados com maior qualidade.(4)

Uma característica fundamental da estrutura empresarial é a departamentalização,(5) como base para agrupar posições em departamentos e departamentos em organizações completas.(6) Dentre as diversas formas de departamentalização, a denominada **abordagem funcional**, em que as pessoas são agrupadas em departamentos em função das habilidades ou de atividades de trabalho comuns, apresenta como vantagens permitir economias de escala e utilização eficiente de recursos.(7)

Por outro lado, a ausência de especialização na estrutura de uma organização, como ocorre nas abordagens divisional e em equipe, pode produzir a necessidade de duplicação de recursos entre as divisões, a menor profundidade técnica dos trabalhadores e a descentralização em demasia.(8)

Quanto ao plano de cargos, a especialização relaciona-se à simplificação do cargo e à consequente busca da eficiência, reduzindo o número de tarefas. Desse modo, os empregados se concentrariam em trabalhos mais simples, repetitivos e padronizados, com menor complexidade no cargo e âmbito reduzido de julgamento.(9)

Fora dos meandros da organização empresarial, a especialização é relevante para qualquer trabalhador. Há algumas décadas, a formação universitária era

excepcional, sendo suficiente o ensino médio para conseguir uma boa colocação profissional. Contudo, no mundo contemporâneo, globalizado e competitivo, caracterizado pelo intenso desenvolvimento tecnológico, as pessoas, as empresas e os governos passaram a exigir soluções cada vez mais complexas e singularizadas para suas demandas, o que converte a especialização em imperativo para a sobrevivência no mercado de trabalho.

2 A especialização da prestação jurisdicional como medida de administração da Justiça

Convém observar, inicialmente, que a especialização dos órgãos julgadores é sustentada como fator positivo para o acolhimento, em diversos países europeus, sobretudo na França, do sistema do contencioso administrativo. Nesse modelo, de separação entre a jurisdição comum e a administrativa, diversamente dos “juízes comuns”, os tribunais administrativos apreciam os litígios com conhecimento técnico sobre os assuntos relacionados a demandas envolvendo o Poder Público.**(10)**

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 erigiu a separação dos poderes (art. 2º), a independência do Judiciário (arts. 92 e ss.) e a garantia do acesso à Justiça (art. 5º, inc. XXXV) como cláusulas pétreas, insuscetíveis de supressão mesmo por emenda constitucional (art. 60, § 4º, incs. III e IV). Portanto, resta inviabilizada a implementação do contencioso administrativo no País, no sentido de uma dualidade de jurisdição. O modelo da jurisdição una, ademais, permite uma verdadeira proteção do administrado em face do Poder Público e assegura a imparcialidade dos julgadores. A unidade jurisdicional, portanto, é corolário do próprio Estado de Direito.**(11)**

No entanto, nada obsta que o Poder Judiciário absorva essa importante vantagem do sistema francês: a especialização dos julgadores.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto, em obra publicada ainda na época do regime constitucional revogado, em 1977, já defendia solução semelhante. Sugeriu ele a criação de tribunais administrativos, situados organicamente dentro do Judiciário, tendo o Supremo Tribunal Federal como órgão de cúpula.**(12)** Essa proposta, contudo, a meu sentir, despreza o papel atual desempenhado pela Justiça Federal, como autêntica “Justiça Administrativa” da União Federal, na forma do art. 109 do vigente Estatuto Fundamental. Outrossim, a estruturação de “tribunais administrativos” permanentes apresenta uma rigidez incompatível com a rápida evolução da sociedade atual, como será abordado em outro momento.

De qualquer sorte, o fenômeno da especialização de unidades jurisdicionais para o julgamento de determinadas matérias é antigo na história do Poder Judiciário brasileiro e dos demais países e afigura-se corriqueiro em todos os ramos da Justiça nacional. É uma ferramenta importante para que a jurisdição seja prestada de forma customizada à variedade de litígios que são confiados a uma solução adjudicada estatal.

Conforme expôs o Des. Federal Ivan Lira de Carvalho, em palestra proferida no 5º Congresso Brasileiro de Administração da Justiça, a especialização do Judiciário no Brasil pode ser verificada ainda à época do Império, quando um “Juiz dos feitos da Coroa e da Fazenda” julgava processos em que o Estado era autor ou réu. No mesmo período, entre 1751 e 1808, existiam juízos criminais no Tribunal da Relação do Rio de Janeiro. A especialização da prestação jurisdicional, assim, evoluiu lentamente, com a divisão entre matéria cível e criminal e, no século XX, a criação de varas de família, registros públicos, acidentes de trabalho, falências, Fazenda Pública, agrárias, ambientais, etc.**(13)**

Algumas experiências mais recentes, na Justiça Federal da 4ª Região, merecem referência, como a implementação de varas do Sistema Financeiro da Habitação, ambientais, previdenciárias, tributárias, de execuções fiscais e de crimes de lavagem de dinheiro e contra o sistema financeiro nacional.

Particularmente sobre a criação de varas previdenciárias pelo TRF da 4ª Região em setembro de 1993, por meio do Provimento nº 11/93, nas palavras do então Juiz Federal**(14)** Cândido Alfredo Leal Júnior, a especialização significou um

avanço no sentido de agilizar a prestação jurisdicional àquelas pessoas que mais necessitam dela: os beneficiários da Seguridade Social, aposentados e pensionistas.**(15)**

Cabe frisar que houve quem sustentasse que o segurado ou beneficiário da Seguridade Social pudesse optar pelo ajuizamento de sua ação no local onde existente vara previdenciária, independentemente do domicílio do autor, para beneficiar todos os jurisdicionados da maior qualificação e dinâmica dessas unidades especializadas.**(16)**

No que tange às varas ambientais, Andréia Mendonça Agostini e Vladimir Passos de Freitas ressaltaram a importância da especialização como garantia de efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, para assegurar uma prestação jurisdicional mais adequada ao caso concreto e, assim, propiciar julgados mais alinhados e sensíveis à questão ecológica. A complexidade dos litígios ambientais exige não apenas magistrados conhecedores do direito ambiental, mas também servidores preparados, segurança para as partes, órgãos ambientais e empreendedores e um corpo técnico multidisciplinar que auxilie na realização das perícias.**(17)**

A Resolução nº 314 do CJF – Conselho da Justiça Federal, de 12.05.2003, viabilizou a implantação de criativa solução, ao privilegiar a especialização e mitigar a interiorização da Justiça Federal. Esse ato normativo conferiu aos Tribunais Regionais Federais o poder de especializar varas federais com competência exclusiva ou concorrente para processar e julgar os crimes contra o sistema financeiro nacional e de lavagem e ocultação de bens, direitos e valores. Em 30.06.2006, por meio da Resolução nº 517, o CJF acrescentou à competência dessas varas a apreciação dos crimes praticados por organizações criminosas.

Essa medida foi amplamente acolhida pelas cortes federais regionais, sendo que o TRF da 4ª Região, com a edição da Resolução nº 20, de 26.05.2003,**(18)** determinou a especialização de varas criminais em Porto Alegre, Florianópolis e Curitiba para processar e julgar os crimes contra o sistema financeiro nacional e de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores. O art. 2º, § 1º, desse ato infralegal estabeleceu que essas varas são consideradas juízo criminal especializado em razão da matéria e terão competência sobre toda a área territorial compreendida em cada seção judiciária. É dizer, independentemente do local de execução dos delitos, a competência para analisar os processos foi atribuída à vara criminal da Capital.

A publicação dessa resolução teve como fundamentos a circunstância de que a “especialização de varas tem se revelado medida salutar, com notável incremento na qualidade e na celeridade da prestação jurisdicional” e “as dificuldades de processamento dos delitos referidos, por conta da peculiaridade e da complexidade da matéria envolvida”.**(19)**

Mais recentemente, o CNJ – Conselho Nacional de Justiça – reconheceu os benefícios da criação de unidades especializadas em diversos assuntos e estimulou os tribunais de todo o País a acolherem a medida.

Em 11 de maio de 2009, o Presidente do CNJ na época, Ministro Gilmar Mendes, defendeu a especialização do Judiciário para solucionar conflitos fundiários.**(20)**

No dia 07 de maio de 2010, o Ministro Gilson Dipp, na função de Corregedor Nacional de Justiça, ressaltou a importância da especialização das varas da infância e da juventude, uma vez que seriam compostas por juízes com experiência nesse campo e contariam com o apoio de equipes multidisciplinares.**(21)**

Também foi recomendada a especialização de varas da Fazenda Pública para tratar de questões de saúde, pois, como referiu a Conselheira Maria Cristina Peduzzi, a “especialização pode propiciar decisões mais adequadas e precisas”.**(22)**

Por fim, em que pese a importância da especialização de funções, inclusive para a realização da justiça, a excessiva atomização do trabalho rendeu inúmeras críticas. Estudos e experiências recentes também desenvolveram novas

abordagens, de cunho sistemático, das estruturas organizacionais e dos planos de cargos, conforme será descrito a seguir.

3 Críticas e desvantagens da especialização do trabalho e da economia

A concentração em uma ou poucas atividades específicas, de fato, culmina por trazer economia de tempo e recursos por parte de empresas, governos ou profissionais em geral. Entretanto, percebeu-se que a providência apresenta muitas desvantagens, sobretudo pelo exercício de funções monótonas, e que a execução de tarefas individuais durante toda a vida laborativa do trabalhador poderia minar a sua criatividade e a sua motivação.

Karl Marx criticou a figura do “trabalhador parcial”, fruto da divisão de tarefas na economia capitalista, preconizada por Adam Smith. Afirmou que os empregados especializados perdem aos poucos a capacidade de exercer o ofício antigo em toda a sua extensão. Desempenham uma única atividade limitada, sacrificando a capacidade total de trabalho do ser humano, e, assim, reduzem o valor da força de trabalho.(23)

O próprio Adam Smith descrevia o “trabalhador parcial” como aquele cuja vida laboral, em grande parte, seria dedicada a operações muito simples. Em razão disso, não teria oportunidade para expressar seu discernimento ou exercitar sua criatividade. E a uniformidade das suas atividades tornaria esse trabalhador incapaz de se empenhar em outra tarefa que não fosse aquela para a qual foi adestrado.(24)

No campo da administração, Richard L. Draft expôs que muitas organizações estão abandonando a especialização, pois os empregados com habilidades muito particularizadas ficam isolados e realizam somente uma tarefa pequena e tediosa. Diversas empresas estão ampliando as tarefas para possibilitar maiores desafios ou designando grupos de trabalho, de modo que os empregados possam fazer um rodízio das atividades desempenhadas pela equipe.(25)

No que tange à departamentalização das empresas, a abordagem funcional, referida anteriormente, apresenta algumas desvantagens, como a existência de barreiras entre os departamentos e uma resposta lenta às mudanças ambientais, pois a inovação exige o envolvimento de diversos departamentos. A estrutura funcional pressiona, assim, a divisão do trabalho, o que pode produzir rotina e desmotivação. Os empregados se concentram somente nas suas respectivas tarefas e desconhecem o quadro geral.(26)

De outra parte, na abordagem divisional, os grupos são formados como unidades autossuficientes para criar um único produto, o que traz vantagens como resposta rápida e flexibilidade em um ambiente instável; estímulo da preocupação com as necessidades dos clientes; excelente coordenação entre os departamentos; e desenvolvimento de habilidades gerenciais gerais.(27)

Ademais, há uma tendência difundida de implementação do conceito de equipes funcionais-transversais, em que empregados de vários departamentos têm a responsabilidade de se reunir como uma equipe e resolver problemas comuns, o que pode resultar em redução das barreiras entre os setores, aumentando o comprometimento; menor tempo de resposta e decisões mais rápidas; maior entusiasmo dos trabalhadores; e enriquecimento de atividades.(28)

Em relação aos planos de cargos, Richard L. Draft enxerga falhas na simplificação das funções, como o excesso de rotina e trabalhos maçantes. Por isso, são adotados outros métodos para motivar os funcionários, tais como: a) a rotação de cargos, que move sistematicamente os empregados de um cargo para outro, aumentando o número de tarefas diferentes que uma pessoa realiza, sem aumentar a complexidade de qualquer cargo, a proporcionar variedade e estímulo; b) a ampliação do cargo, que também oportuniza maior variedade e desafio, por meio da combinação de uma série de tarefas em um cargo mais amplo; c) o enriquecimento do cargo, permitindo incorporar mais responsabilidade, reconhecimento e crescimento.(29)

Enfim, a “desespecialização” da força de trabalho permite que as pessoas trabalhem com a diversidade e, desse modo, saibam se adaptar às diferentes

habilidades de cada componente de um grupo. As organizações tornam-se mais heterogêneas, o que estimula a criatividade e proporciona o aproveitamento de novas sinergias para a solução dos problemas.(30)

Nesse passo, uma adequada compreensão e tratamento a serem dispensados às diversas funções exercidas – quer por uma pessoa, quer por uma organização – restarão prejudicados ou inviabilizados se essas funções forem apreciadas isoladamente, em desprezo ao contexto global em que inseridas. Imerso em um sistema – econômico, empresarial, social, etc. –, o trabalho humano produz e recebe influências do ambiente, de modo que o desempenho de determinado labor somente faz sentido se analisado em interação com o conjunto.

A necessidade de uma análise sistemática de modo geral foi desenvolvida com percuciência pelo biólogo Ludwig von Bertalanffy, na década de 1920. Esse cientista defendeu a ideia básica de que o organismo é um todo maior do que a soma das suas partes e tentou superar a visão mecanicista da ciência então vigente. Em ousada síntese, sugeriu o estudo dos sistemas globalmente, de forma a envolver todas as suas interdependências, pois cada um dos elementos, ao serem reunidos para constituir uma unidade funcional maior, desenvolve qualidades que não se encontram em seus componentes isolados.(31)

Podemos concluir que a especialização de funções se impôs em diversos setores do conhecimento e da prática humana: nas ciências, na economia, no mercado de trabalho e, particularmente, naquilo que é objeto de nosso estudo, a prestação jurisdicional. Essa circunstância não significa, porém, que determinada área da ciência, atividade econômica ou profissão, por mais especializada que seja, possa ser compreendida desgarrada do ambiente em geral e dos demais componentes, com todas as interações e influências recíprocas que sempre se verificam, em uma inafastável visão sistemática.

4 Especialização equilibrada da prestação jurisdicional

Conforme restou susoaventado, podem ser apontadas as seguintes desvantagens da excessiva especialização, inclusive da prestação jurisdicional: perda de uma compreensão global e sistematizada da atividade judicante; engessamento de unidades jurisdicionais em face de uma realidade cambiante; falta de comunicação entre os diversos órgãos jurisdicionais e isolamento; profunda atomização do conhecimento e das habilidades de magistrados e servidores, em prejuízo de outras áreas do direito.

Entretanto, embora a diversidade de matérias, em princípio, estimule a motivação e a criatividade, a especialização também poderá conduzir a esse resultado. Com efeito, um juiz e um corpo de funcionários habituados a um assunto específico podem empregar novas ideias e métodos diferenciados para a solução daqueles casos, adotando uma postura mais ativa.(32) De qualquer modo, não podemos deixar de sublinhar que a satisfação com o trabalho realizado, geralmente, é subjetiva, pois depende dos desejos e das aspirações profissionais e pessoais dos magistrados e dos servidores.

Por outro lado, a realidade do mundo contemporâneo requer uma postura diferenciada do administrador da Justiça. As mudanças estão ocorrendo mais celeremente que outrora, na mesma velocidade estonteante do intercâmbio de informações, do desenvolvimento tecnológico, do fluxo de capitais, da emergência de novos focos de conflitos e do desaparecimento de antigos. Exige-se, pois, de todos os atores sociais, ágil adaptação a esse ambiente dinâmico e volátil, que se altera a cada dia e supera paradigmas e dogmas em reduzido espaço de tempo, muitas vezes de modo imprevisível e irresistível, em que a flexibilidade e a sensibilidade se colocam como qualidades indispensáveis para a sobrevivência das pessoas, das empresas e dos poderes públicos, inclusive do próprio Poder Judiciário.

Diante desse quadro, em se tratando de administração judiciária, ao menos três enfoques não poderão ser esquecidos: sensibilidade, adaptabilidade e flexibilidade. Em outras palavras, o Judiciário necessita “sentir” a realidade social de que é parte inseparável, **adaptar-se** às modificações que são constatadas e ser **flexível** o suficiente para que essa adaptação ocorra na mesma velocidade das variações do contexto fático que originam os conflitos e

animam o funcionamento da Justiça brasileira.

Sendo assim, a especialização afigura-se como medida indisputável de sensibilidade e adaptação da Justiça ao panorama social, ao proporcionar soluções mais adequadas aos litígios concretos e, conseqüentemente, maior eficiência, celeridade e inovação.

De outra parte, é curial que essa especialização não seja de tal modo profunda e rígida, de forma a desaguar em desmotivação dos magistrados, monotonia do trabalho e isolacionismo do desempenho jurisdicional, bem assim em engessamento da administração judiciária.

Convém, pois, que aos juízes seja permitido e, até mesmo, incentivado que alterem as suas atribuições de tempos em tempos, mediante, por exemplo, facilitação de transferências e permutas, ou modificação da distribuição das competências entre as diversas unidades jurisdicionais, sempre em consonância com as exigências da realidade social.

Ao depois, a fim de viabilizar a flexibilidade na gestão, mostra-se contraproducente que as mudanças de competência estejam sempre condicionadas à alteração legislativa. Ao invés, para propiciar uma adaptação da prestação jurisdicional ao ambiente socioeconômico em tempo real, é impositivo deixar à discricção dos tribunais a emissão de atos normativos, normalmente resoluções, não para criar varas novas,**(33)** mas para modificar competências e especializar unidades jurisdicionais.

Essa afirmação também deriva do fato de o Brasil ser um “país continental”, com vasto espaço territorial, do que resulta considerável pluralismo e grande diversificação social, cultural, econômica, etc. Assim, mediante atos infralegais, de tramitação ágil e facilitada, os tribunais de todo o País poderão adequar as competências jurisdicionais às suas peculiaridades locais.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do HC 8660/CE, decidiu pela legitimidade da estruturação de vara especializada por meio de resolução dos tribunais, pois não seria restrita ao campo de incidência exclusiva da lei. Extrai-se do informativo nº 506 do STF o seguinte excerto:

“De início, ressaltou-se que o tema pertinente à organização judiciária não estaria restrito ao campo de incidência exclusiva da lei, uma vez que dependeria da integração de critérios preestabelecidos na Constituição, nas leis e nos regimentos internos dos tribunais. Entendeu-se que, no caso, o TRF da 5ª Região não invade competência reservada ao Poder Legislativo, mas exercitara competência constitucionalmente legítima e amparada pelo seu regimento interno, o mesmo não ocorrendo com o CJF, que exorbitara de sua competência ao definir atribuições de órgãos judiciais. Todavia, asseverou-se que, embora inconstitucional a Resolução 314/2003, esse vício não atingiria a Resolução 10-A/2003, pois esta fora formalmente expedida nos termos da Constituição e não estaria fundamentada apenas naquela resolução. **Afastou-se, ainda, afronta ao princípio do juiz natural, haja vista que a resolução do TRF da 5ª Região não instituiu juízo *ad hoc* ou criou tribunais de exceção.”(34)** (destaquei)

No julgamento do HC nº 91024/RN, a Suprema Corte assentou que

“(...) a leitura interpretativa do artigo 96, I, a e d₁ e II, d, da CF admite que haja alteração da competência dos órgãos do Poder Judiciário por deliberação do tribunal de justiça, desde que sem impacto orçamentário, visto que houve simples alteração promovida administrativamente, constitucionalmente admitida, visando a uma melhor prestação da tutela jurisdicional, de natureza especializada.”(35) (destaquei)

Portanto, a especialização das varas judiciárias por meio de resoluções dos tribunais é de importância ímpar para uma administração judicial célere e eficiente, ainda que mitigada a interiorização. Vale dizer, a fim de propiciar uma maior sintonia com a complexidade do mundo contemporâneo, mostra-se apropriado que as cortes lancem mão da especialização de unidades jurisdicionais em capitais, cidades maiores ou estrategicamente localizadas, as quais concentrariam a competência material para julgar determinados casos,

mesmo que ocorridos em municípios pertencentes a outras subseções judiciárias ou comarcas, ao modo como foi feito com as varas dos crimes de lavagem de dinheiro e contra o sistema financeiro nacional.

No que concerne à Justiça Federal, por exemplo, poderiam ser definidas varas especializadas em direito ambiental, aduaneiro, improbidade, crimes contra a administração pública e tributárias, em determinadas subseções, para apreciar litígios que seriam, não fosse a especialização, de competência pulverizada em diversas localidades. Ademais, à medida que as demandas relativas a certas matérias fossem se reduzindo, os tribunais, sintonizados com o mundo real, poderiam novamente alterar as competência quando o baixo volume de novas ações desaconselhasse a manutenção da especialização.

Conclusão

Não há dúvidas de que a especialização da prestação jurisdicional apresenta grandes vantagens, como maior qualidade das decisões judiciais, porque produzidas por juízes e servidores com conhecimento aprofundado sobre as matérias levadas a julgamento; melhor adequação dos procedimentos aos litígios e emprego de métodos alternativos de solução de conflitos apropriados aos casos concretos; formação de uma equipe multidisciplinar de especialistas para auxiliar nos exames periciais; maior celeridade, uma vez que os processos são trabalhados por magistrados e funcionários acostumados com aquelas espécies de demandas.

Entretanto, para que a especialização seja equilibrada e efetivamente contribua positivamente para o incremento da administração judiciária, revela-se essencial, a meu sentir, observar duas condições: a) que haja flexibilidade para implantação ou extinção de varas especializadas; b) que a especialização não resulte em “acomodação científica”(36) do juiz e isolamento da unidade judiciária.

A primeira condição pode ser obtida por meio de resoluções dos tribunais, de tramitação mais ágil e menos burocrática que a aprovação de lei, conforme admite a jurisprudência do STF, seguida pelas demais cortes.

Ademais, em algumas situações, a especialização de uma vara situada em uma subseção de capital ou de uma cidade maior, ou estrategicamente localizada, poderá ocorrer em detrimento da interiorização da justiça. Assim, por exemplo, se o volume de serviço o recomendar, poderia ser implantada uma vara aduaneira em Rio Grande, com competência ampliada para as cidades hoje pertencentes à Subseção de Pelotas; ou varas tributárias em cidades maiores, como Caxias do Sul, Passo Fundo e Santa Maria, a abranger espaço territorial de outras subseções, e assim por diante. Cabe salientar que esses exemplos mencionados são meramente hipotéticos, com a finalidade de ilustrar como essa medida poderá ser implantada, já que não existe estudo a respeito da efetiva viabilidade dessas varas.

A segunda condição pode ser assegurada pela facilitação de permutas e transferências de juízes e servidores, bem como pela alteração flexível de competência, já aventada, por meio de atos normativos das cortes locais.

Referências bibliográficas

AGOSTINI, Andréia Mendonça; FREITAS, Vladimir Passos de. A especialização da jurisdição ambiental como garantia de efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, v. 39, n. 128, p. 297-320, dez. 2012.

BERTALANFFY, Ludwig von. **Teoria Geral dos Sistemas**: fundamentos, desenvolvimentos e aplicações. Traduzido por Francisco M. Guimarães. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **CNJ recomenda especialização de varas de fazenda pública para tratar de questões de saúde**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/25761:cnj-recomenda-aos-tribunais-a-criacao-de-varas-para-saude>>. Acesso em: 29 out. 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Corregedor Nacional de Justiça defende a especialização das Varas de Infância e Juventude**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/component/content/article/96-noticias/9046-corregedor-nacional-de-justica-defende-especializacao-das-varas-de-infancia-e-juventude>>. Acesso em: 29 out. 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Presidente do CNJ defende especialização do Judiciário para solucionar conflitos fundiários**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/component/content/article/96-noticias/6579-presidente-do-cnj-defende-especializacao-do-judiciario-para-solucionar-conflitos-fundiarios>>. Acesso em: 29 out. 2013.

CARVALHO, Ivan Lira de. A especialização como forma de agilização. In: **5º Congresso Brasileiro de Administração da Justiça**, 2005, Brasília.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

DRAFT, Richard L. **Administração**. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

FAGUNDES, M. Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

LEAL JÚNIOR, Cândido Alfredo. Vara Previdenciária. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 105, p. 101, jul. 1994.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro I. Traduzido por Reginaldo Sant'anna. 26. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Contencioso administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

PORTANOVA, Daisson. Especialização da Justiça Federal. Varas Previdenciárias. Garantia constitucional da opção. **Revista de Previdência Social**, São Paulo, v. 244, p. 140-6, mar. 2001.

ROBINS, Stephen P. **Fundamentos do comportamento organizacional**. Traduzido por Reynaldo Marcondes. 8. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009.

Notas

1. SMITH, Adam. **The wealth of nations**. Seedbox Press, LLC, 2011 [iBook]. p. 202.

2. *"This great increase in the quantity of work, which, in consequence of the division of labor, the same number of people are capable of performing, is owing to three different circumstances; first, to the increase of dexterity in every particular workman; second, to the saving of the time which is commonly lost in passing from one species of work to another; and, lastly, to the invention of a great number of machines which facilitate and abridge labor, and enable one man to do the work of many."* (SMITH, p. 9-13)

3. Nas palavras de Richard L. Draft, a "disposição de recursos se reflete na divisão de trabalho dentro da organização em departamentos específicos e funções, linhas formais de autoridade e mecanismos para coordenar diversas tarefas da organização" (*in* **Administração**. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999. p. 192).

4. Op. cit., p. 192.

5. É importante esclarecer que as características das abordagens não incidem automaticamente na organização judiciária, pois representam uma estrutura vertical e uma distribuição da cadeia de comando, circunstância inexistente entre as diversas unidades jurisdicionais. Contudo, a ideia central de repartição e especialização de funções refletida nas diversas formas de departamentalização das empresas é perfeitamente aplicável à administração da justiça.

6. DRAFT, p. 197.

7. Richard L. Draft cita o seguinte exemplo: “Na American Airlines (...), todas as pessoas de sistemas de informações trabalham no mesmo departamento. Elas têm a habilidade de lidar com praticamente qualquer problema dentro de um departamento único e grande. Os grandes departamentos funcionais melhoram o desenvolvimento de habilidades com maior profundidade porque as pessoas trabalham com uma variedade de problemas e estão associadas a outros especialistas. O progresso na carreira baseia-se na habilidade funcional: portanto, os empregados são motivados para desenvolver suas habilidades. Os gerentes e os empregados são compatíveis por causa do treinamento e da experiência similares”(op. cit., p. 198).

8. DRAFT, p. 200; 204-6.

9. DRAFT, p. 327.

10. O contencioso administrativo surgiu na França, na época da Revolução, e pode ser assim resumido: “O **sistema do contencioso administrativo**, também denominado **sistema da dualidade de jurisdição** ou **sistema francês**, caracteriza-se pelo fato de que, ao lado da Justiça do Poder Judiciário, o ordenamento contempla uma **Justiça Administrativa**. Esse sistema, adotado pela França e pela Itália, entre outros países, sobretudo europeus, apresenta juízes e tribunais pertencentes a Poderes diversos do Estado. Em ambas as justiças, as decisões proferidas ganham o revestimento da *res judicata*, de modo que a causa decidida em uma delas não mais pode ser reapreciada pela outra. É desse aspecto que advém a denominação de sistema de **dualidade de jurisdição**: a jurisdição é dual na medida em que a função jurisdicional é exercida naturalmente por duas estruturas orgânicas independentes – a Justiça Judiciária e a Justiça Administrativa”(CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 918). O contencioso administrativo francês assentou-se na premissa de que a separação de poderes vedaria a “penetração de um no âmbito peculiar de outro, implicando violação a esse princípio o julgamento pelo Poder Judiciário das controvérsias nascidas da atividade do Poder Administrativo. De início, essa orientação decorreu da prevenção contra a jurisdição comum, em constante conflito com os corpos administrativos, no período que precedeu à Revolução Francesa, e **hoje assenta na conveniência das especializações** e na melhor coordenação do serviço público, já desaparecida aquela hostilidade. **Assim, as razões históricas, que fizeram nascer a doutrina francesa da separação dos poderes públicos, cessaram de existir, mas subsistiu o sistema de dupla jurisdição dela originário, já agora por motivos de ordem técnica**. O sistema da jurisdição comum assenta em uma concepção da separação de poderes oposta à francesa, bem como na opinião de que os direitos individuais só ficam suficientemente amparados, em face dos atos administrativos, quando o exame contencioso destes é entregue a um órgão autônomo” (FAGUNDES, M. Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 152-4) (destaquei).

11. É curial, novamente, rememorar a lição de Miguel Seabra Fagundes, quando trata do sistema da jurisdição una: “Parece-nos melhor esse sistema. Alega-se, com razão, que, confiada a função jurisdicional exclusivamente ao Poder Judiciário, ainda quando se haja de exercer a propósito de ato do Poder Administrativo, atende-se melhor ao princípio da separação de poderes e da especialização de funções, porque àquele se deixa exercer a sua atividade sempre e até quando se trate da sua função peculiar, isto é, procura-se concentrar em um órgão único a jurisdição, dado principalmente o seu feitio de função essencialmente jurídica, em contraste com as demais, em que prevalece o caráter político. Tal sistema, além disso, dá margem a um regime de melhor equilíbrio entre os poderes, estabelecendo a reciprocidade de controle. O argumento de que só existe garantia eficaz aos direitos do administrado se protegidos pela intervenção do Poder Judiciário é também convincente. Com efeito, o reexame dos atos do Poder Executivo por um corpo especializado, que dele se destaque apenas com o fim de dividir metodicamente atribuições (Administração ativa e Administração contenciosa, como dizem os franceses), não infunde confiança. O pronunciamento suscitado pelas reclamações individuais fica à mercê de influências diretas da Administração ativa, influências cujas possibilidades são bem mais restritas em face de órgãos inteiramente autônomos e independentes. Praticamente, a grande vantagem da apreciação

jurisdicional desses atos decorre das garantias que a evolução do direito político tornou inseparáveis do Poder Judiciário, dando-lhe condições de independência assecuratórias de imparcialidade no exercício das suas atribuições. Nem procede a objeção que se possa fazer da possibilidade de outorgar aos funcionários dos tribunais administrativos garantias próprias dos magistrados comuns, porque (...) isso seria equipará-los a estes, pondo-os a cavaleiro das influências do Poder Executivo, já não havendo razão para repelir, por si só, a entrega ao Poder Judiciário, como órgão único, do controle jurisdicional. A distinção que se fizesse, então, entre os tribunais administrativos e comuns, seria puramente nominal”(op. cit., p. 154-8).

12. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Contencioso administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

13. CARVALHO, Ivan Lira de. A especialização como forma de agilização. In: **5º Congresso Brasileiro de Administração da Justiça**, 2005, Brasília.

14. Hoje Desembargador Federal.

15. “Essa iniciativa, pioneira no País, originou-se da constatação de que era um reclamo da sociedade civil a agilização do atendimento àquela classe de cidadãos que mais necessitava de uma prestação jurisdicional célere como requisito indispensável para sua própria subsistência: os beneficiários da Previdência Social (em especial, aposentados e pensionistas). (...) Mais importante que as lições que aprendi no dia a dia frente a uma Vara Previdenciária e que procurei, rapidamente, transmitir aos colegas, fica aqui consignada a certeza deste Juiz de que a especialização dessas Varas Federais significou um avanço no sentido de agilizar e tornar célere a prestação jurisdicional àquelas pessoas que mais necessitam dela: os beneficiários da Seguridade Social, aposentados e pensionistas, pessoas que contribuíram com seu trabalho e seu sacrifício, durante anos, para o desenvolvimento da comunidade em que vivem e que agora, já sem forças para o trabalho ativo, deveriam gozar de seu merecido descanso, na forma que a Constituição e as leis do País lhes asseguram.”(In Vara Previdenciária. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 105, p. 101, jul. 1994)

16. PORTANOVA, Daisson. Especialização da Justiça Federal. Varas Previdenciárias. Garantia constitucional da opção. **Revista de Previdência Social**, São Paulo, v. 244, p. 140-6, mar. 2001.

17. AGOSTINI, Andréia Mendonça; FREITAS, Vladimir Passos de. A especialização da jurisdição ambiental como garantia de efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, v. 39, n. 128, p. 297-320, dez. 2012.

18. De notar que o TRF da 4ª R., posteriormente, por meio da Resolução nº 42, de 19.07.2006, incluiu os crimes praticados por organizações criminosas, independentemente do caráter transnacional das infrações, na competência dessas varas federais criminais especializadas. Todavia, diante do excessivo incremento de trabalho dessas varas e do possível esvaziamento das varas criminais do interior, o TRF da 4ª R. revogou aquele ato, com a Resolução nº 18, de 24.04.2007, conferindo também às varas federais do interior competência para conhecer de delitos cometidos por organizações criminosas.

19. Referências expressas nos “considerandos” da resolução em questão.

20. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Presidente do CNJ defende especialização do Judiciário para solucionar conflitos fundiários**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/component/content/article/96-noticias/6579-presidente-do-cnj-defende-especializacao-do-judiciario-para-solucionar-conflitos-fundiarios>>. Acesso em: 29 out. 2013.

21. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Corregedor Nacional de Justiça defende a especialização das Varas de Infância e Juventude**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/component/content/article/96-noticias/9046-corregedor-nacional-de-justica-defende-especializacao-das-varas-de-infancia-e-juventude>>. Acesso em: 29 out. 2013.

22. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **CNJ recomenda especialização de**

varas de fazenda pública para tratar de questões de saúde. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/25761:cnj-recomenda-aos-tribunais-a-criacao-de-varas-para-saude>>. Acesso em: 29 out. 2013.

23. MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro I. Traduzido por Reginaldo Sant'anna. 26. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 391-424.

24. *"In the progress of the division of labor, the employment of the greater part of those who live by labor, that is, of the great body of the people, comes to be confined to a few very simple operations; frequently to one or two. But the understandings of the greater part of men are necessarily formed by their ordinary employments. The men whose whole life is spent in performing a few simple operations, of which the effects, too, are perhaps always the same, or very nearly the same, has no occasion to exert his understanding, or to exercise his invention, in finding out expedients for removing difficulties which never occur. He naturally loses, therefore, the habit of such exertion, and generally becomes as stupid and ignorant as it is possible for a human creature to become. The torpor of his mind renders him not only incapable of relishing or bearing a part in any rational conversation, but of conceiving any generous, noble, or tender sentiment, and consequently of forming any just judgment concerning many even of the ordinary duties of private life. Of the great and extensive interests of his country he is altogether incapable of judging; and unless very particular pains have been taken to render him otherwise, he is equally incapable of defending his country in war. The uniformity of his stationary life naturally corrupts the courage of his mind (...). It corrupts even the activity of his body, and renders him incapable of exerting his strength with vigour and perseverance in any other employment, than that to which he has been bred. His dexterity at his own particular trade seems, in this manner, to be acquired at the expense of his intellectual, social and martial virtues. But in every improved and civilized society, this is the state into which the laboring poor, that is, the great number of the people, must necessarily fall, unless government takes some pains to prevent it."*(SMITH, pp. 614-5)

25. "Na fábrica da Sony em Kohda, no Japão, a linha de montagem de filmadoras portáteis para TV foi dissolvida e substituída por equipes pequenas de quatro pessoas, em que os empregados trabalham dentro de uma linha espiral e montam, eles mesmos, uma câmera inteira, fazendo de tudo, desde a solda até o teste. As empresas norte-americanas estão seguindo o mesmo caminho. A produção aumentou em 51% depois que as fábricas da Compaq Computer na Escócia e no Texas mudaram as linhas de montagem para grupos de quatro pessoas."(DRAFT, p. 192)

26. DRAFT, p. 198-9.

27. DRAFT, p. 199-200.

28. DRAFT, p. 204-6.

29. DRAFT, p. 327-9.

30. Na compreensão de Stephen P. Robins, "Um dos desafios mais importantes e abrangentes enfrentados pelas organizações hoje em dia é a adaptação às diferenças entre as pessoas. O termo utilizado para descrever esse desafio é a diversidade da força de trabalho. (...) A **diversidade da força de trabalho** significa que as organizações estão se tornando mais heterogêneas em termos de sexo, idade, raça, etnia e orientação sexual de seus funcionários. (...) O desafio para as organizações, portanto, é conseguir acomodar os diferentes grupos de pessoas, atendendo aos seus diferentes estilos de vida, necessidades familiares e jeito de trabalhar. A premissa da fusão está sendo substituída por uma abordagem que reconheça e valorize tais diferenças. (...) A diversidade, quando bem administrada, pode aumentar a criatividade e a inovação dentro das organizações, bem como melhorar as decisões tomadas, pois traz novas perspectivas em relação aos problemas"(in **Fundamentos do comportamento organizacional**. Traduzido por Reynaldo Marcondes. 8. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009. p. 7-9).

31. Ludwig von Bertalanffy, ao cuidar dos propósitos da teoria geral dos

sistemas, assim se manifesta: “Concepções e pontos de vista gerais semelhantes surgiram em várias disciplinas da ciência moderna. Enquanto no passado a ciência procurava explicar os fenômenos observáveis reduzindo-os à interação de unidades elementares investigáveis independentemente umas das outras, na ciência contemporânea aparecem concepções que se referem ao que é chamado um tanto vagamente ‘totalidade’, isto é, problemas de organização, fenômenos que não se resolvem em acontecimentos locais, interações dinâmicas manifestadas na diferença de comportamento das partes quando isoladas ou quando em configuração superior, etc. Em resumo, aparecem ‘sistemas’ de várias ordens, que não são inteligíveis mediante a investigação de suas respectivas partes isoladas” (*in Teoria Geral dos Sistemas*: fundamentos, desenvolvimentos e aplicações. Traduzido por Francisco M. Guimarães. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 61-2).

32. Ivan Lira de Carvalho arrola, dentre outras, como vantagens da especialização a motivação dos juizes, um maior espaço para o ativismo judicial e a capacitação (*op. cit.*). Andréia Mendonça Agostini e Vladimir Passos de Freitas, igualmente, apontam como argumentos favoráveis à especialização, *v.g.*, a utilização de abordagens mais criativas como as resoluções alternativas de litígios (conciliação e mediação) e o ativismo judicial, visto como algo positivo (*op. cit.*).

33. Por força do art. 96, inc. I, al. *d*, da Constituição Federal, para criação de novas varas, os tribunais apenas poderão propor projetos de lei nesse sentido. E o art. 48 da Carta Magna insere nas atribuições do Congresso Nacional dispor sobre a organização judiciária federal. O mesmo se aplica ao Judiciário estadual (CF, arts. 25 e 125, § 1º).

34. HC 88.660/CE, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 15.05.2008, informativo 506.

35. HC 91.024/RN, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 05.08.2008, informativo 514.

36. CARVALHO, *op. cit.*

Referência bibliográfica (de acordo com a NBR 6023:2002/ABNT):

MOREIRA, Rafael Martins Costa. A especialização da prestação jurisdicional. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 60, jun. 2014. Disponível em:
<http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao060/Rafael_Moreira.html>
Acesso em: 14 jul. 2014.