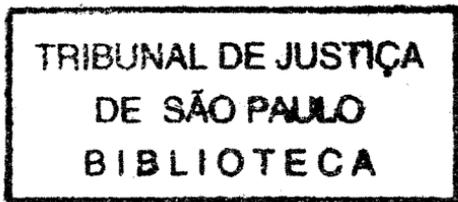


**PAULO EDUARDO ALVES DA SILVA**

Mestre e Doutor pela Universidade de São Paulo. Pesquisador  
Associado ao Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais  
(CEBEPEJ). Professor. Advogado.



# gerenciamento de processos judiciais

2010

 **Editora  
Saraiva**

e funcionários dos tribunais também disseram que as peças dos advogados estavam mais bem preparadas.

O novo sistema também aumentou o número de casos resolvidos. No período imediatamente seguinte às *CPR*, o volume de processos judiciais diminuiu, provavelmente causado pelo aumento no número de acordos (60%). Em 1997, a justiça inglesa possuía cerca de 2,20 milhões de processos e em 1998, cerca de 2,24 milhões. A partir de então, verificou-se uma queda crescente: 2 milhões em 1999, 1,8 milhões em 2000, 1,7 milhões em 2001, 1,6 milhões em 2002 e 1,5 milhões em 2003. Em alguns tribunais, o índice de acordo chegou a 80%. A maior parte dos acordos foi celebrada assim que proposta a demanda e uma boa parte foi celebrada um dia antes da audiência. Curiosamente, segundo a pesquisa, não houve aumento no uso dos mecanismos de *ADR*: juízes raramente encaminharam casos para a mediação e os *ADR* não foram incorporados ao processo judicial.

Não se conseguiu concluir se houve diminuição na duração dos processos. Os advogados afirmaram que os casos simples são resolvidos em menos tempo que anteriormente. A fixação de prazos pelo juiz e o cronograma de atos processuais foram bem recebidos pelos advogados. Os atrasos diminuíram e os cronogramas em geral foram observados – o que facilitou a estimativa de duração dos processos.

Como na experiência norte-americana, detectou-se aumento dos custos do processo para as partes. Advogados afirmaram que os custos dos casos *fast track*, por exemplo, são desproporcionais em relação aos valores envolvidos.

E, em termos de estrutura dos tribunais, houve uma sensação geral de carência por mais juízes para o *case management* e destacada, pelos advogados, a discrepância entre os recursos tecnológicos das cortes e dos escritórios de advocacia.

#### 4. O GERENCIAMENTO DE PROCESSOS JUDICIAIS NO BRASIL

O Brasil não possui uma lei que institua expressamente o gerenciamento de processos judiciais e o termo não é comum nos tribunais.

Mas é provável que, informalmente, os juizes brasileiros tenham criado soluções organizacionais para sobreviver ao crescente volume de demandas judiciais. Entre o procedimento definido em lei e o modo como o processo de fato caminha, há um espaço preenchido pelas práticas de condução do processo, construídas pela experiência dos juizes e servidores de forma isolada e transmitidas aos colegas em caráter informal. Investigo estas práticas neste capítulo, independentemente de sua acomodação teórica ou previsão normativa. Não visio sistematizá-las cientificamente, mas verificar sua existência e testar sua importância no combate à crise da justiça e do processo. A classificação que faço abaixo visa apenas organizar a apresentação.

Durante o ano de 2005, entrevistei juizes de direito e diretores de cartórios da justiça comum de primeira instância do Estado de São Paulo a fim de conhecer suas práticas de condução de processos e como organizam as atividades dos cartórios. Delimitei o campo da investigação porque a justiça comum de primeira instância, especialmente a do Estado de São Paulo, concentra a maior movimentação processual do sistema de justiça brasileiro (Brasil, 2004a). Os problemas enfrentados pela justiça paulista podem corresponder aos de outros locais com grande volume de feitos. Escolhi os entrevistados por critérios variados: o envolvimento em programas de gerenciamento de processos desenvolvidos por organizações não governamentais, o reconhecimento dos colegas como bons organizadores de processos e de cartórios, a experiência como magistrado ou diretor (o que supus implicar em experiência de condução de processos) e o volume de processos na Vara. As entrevistas foram realizadas na comarca da Capital e em comarcas de considerável movimento no interior do Estado. Optei inicialmente por entrevistas não estruturadas, para que o entrevistado pudesse apresentar livremente suas experiências<sup>1</sup>. Em cada entrevista, eu apresentava a pesquisa, a hipótese científica (de

---

<sup>1</sup> Entrevista não estruturada: "em vez de responder à pergunta através de diversas alternativas pré-formuladas, visa obter do entrevistado o que ele considera os aspectos mais relevantes de determinado problema; as suas descrições de uma situação em estudo;... procura saber que, como e por que algo ocorre, em lugar de determinar a frequência de certas ocorrências" (Richardson, 1985: 161).

que há práticas informais de condução de processos e que estas geram redução da morosidade) e pedia que o entrevistado descrevesse as suas experiências de condução de processos. Quando já havia material suficiente para agrupar as questões tratadas em torno de alguns tópicos, optei pelas entrevistas guiadas, que minimizam o risco de desviar a entrevista para além do objetivo<sup>2</sup>. Nas entrevistas guiadas, a ficha de orientação da entrevista abrangia os seguintes tópicos:

### **PRÁTICAS GERENCIAIS DESTACADAS – DESCRIÇÃO:**

1. Triagem de processos (em que momento ocorre; como é feita; que funcionários auxiliam; o que fazem especificamente; como são recrutados e treinados);
2. Inovações no procedimento (funcionários preparam minutas de decisão; momentos de contato com o processo);
3. Oralidade (audiências; debate com as partes; quais atos na audiência preliminar?; sentença em audiência?);
4. Concentração do procedimento;
5. Gerenciamento dos serviços cartoriais (técnicas motivacionais; acompanhamento do cotidiano dos cartórios);
6. Conciliação (sessão prévia de conciliação; entende que o acordo é melhor que o processo?; audiência do art. 331 do CPC; a postura do advogado);
7. Fatores que influenciam o gerenciamento (número de processos; funcionários do cartório; postura dos advogados quanto ao modelo);
8. Concorda com a frase: “o tempo gasto no início do processo é economizado no final”?

As entrevistas apontaram pelo menos dois grandes gêneros de gerenciamento de processos: as práticas de condução do processo propriamente e as de organização dos serviços cartoriais. No primeiro, há as que investem em momentos para a resolução amigável de

---

<sup>2</sup> “O pesquisador conhece previamente os aspectos que deseja pesquisar e, com base neles, formula alguns pontos a tratar na entrevista. As perguntas dependem do entrevistador, e o entrevistado tem a liberdade de expressar-se como quiser, guiado pelo entrevistador” (Richardson, 1985: 165).

conflitos (sessão prévia de conciliação ou audiência preliminar do art. 331 do CPC) e as que conduzem o processo sem pausas para a conciliação. Na gestão dos cartórios, há as que privilegiam o aspecto motivacional, as que investem em estrutura e as que organizam os fluxos de trabalho para abolir os “gargalos”. Em geral, estas práticas são criadas diante da necessidade de dar vazão a um número grande de feitos. Os juízos entrevistados, em sua maioria, têm oito, nove, dez mil processos ou até mais, cerca de 15 funcionários em cartório e um juiz. Isto dá algo em torno de 400 a 500 processos por funcionário, uma média considerada alta – um parecer de 1990 da Corregedoria paulista sugeria a média de 300 processos por escrevente e a média nacional está em 222 processos por servidor (Brasil, 2008).

#### **4.1 Práticas de gerenciamento pelas tentativas de acordo – a “cultura da pacificação”**

Como adiantei no capítulo I, há uma tendência ao aumento do uso de práticas conciliatórias como meio para redução do volume de processos da justiça brasileira. Uma das políticas mais anunciadas de combate à crise da justiça brasileira é a organização, em nível nacional, de mutirões de tentativa de conciliação em locais públicos, como estádios de futebol, escolas e praças. Estas iniciativas não compõem a minha investigação. Busco práticas isoladas ou organizadas em nível local.

Uma técnica frequente é a designação de sessão prévia de conciliação com base no art. 125, IV, do CPC. A convocação é informal, através do despacho inicial e a sessão geralmente é conduzida pelo próprio juiz. Comparecendo o réu e não havendo acordo, inicia-se prazo para defesa. A citação formal é suprida pelo comparecimento à sessão, nos termos do art. 214, § 1º, do CPC. Um dos entrevistados afirmou que, durante mais de dez anos, realizou sessões de conciliação antes do oferecimento da contestação em uma comarca de terceira entrância com oito mil feitos. Ele próprio conduzia as sessões e se baseava no art. 342 do Código e, depois da reforma de 1994, também com base no art. 125, IV. Outros juízes também adotavam esta prática na época (Dinamarco, 1996). Segundo o entrevistado, a sessão de

conciliação era designada em ações de rito ordinário, como “indenizatórias, de vizinhança, rescisão contratual com devolução de parcelas, vício redibitório, consumidor, bem como as de família (separação, guarda, etc.), inclusive investigação de paternidade”. Também em procedimentos especiais como as ações renovatória e revisional de aluguéis, consignatórias e possessórias em geral. Não foram localizados registros estatísticos dos índices de acordo obtidos por este juiz, mas, segundo o entrevistado, “a maioria dos casos chegava a acordo”. Os acordos eram acompanhados de uma cláusula de confissão da dívida, o que, segundo o entrevistado, gerava um estímulo ao cumprimento e amparava uma eventual execução. Quando o entrevistado foi transferido para a Capital, deixou de adotar a prática porque, segundo ele, “as causas são bem mais complexas e as partes já se dialogam independente de estímulo do juiz”. Um outro entrevistado relatou que, em certa comarca, utilizava o período da manhã para audiências preliminares, a fim de explorar a potencialidade de resolução amigável do caso. Segundo ele, as audiências eram mais tranquilas, as partes discutiam menos ruidosamente, o índice de acordo aumentou e o índice de execução desses acordos foi menor.

Em experiências mais recentes, a sessão de conciliação não é conduzida pelo juiz, mas por mediadores ou conciliadores capacitados, como psicólogos, assistentes sociais, juízes aposentados, advogados voluntários capacitados, etc. O Setor de Conciliação do Fórum João Mendes Jr., na comarca da Capital paulista, é um exemplo. O Provedimento que o instituiu (TJSP Provedimento n. 793/2003) autoriza o recrutamento de juízes (aposentados ou não), membros do Ministério Público aposentados, advogados e professores universitários com relativa experiência (cinco anos de profissão) para serem conciliadores. Eles trabalham voluntariamente. Na prática, a maioria dos conciliadores em atividade é formada de advogados que passaram por cursos de mediação e conciliação oferecidos por entidades especializadas. Seus registros informam que parte das audiências não chega a acontecer por ausência de uma ou de ambas as partes e, das que acontecem, cerca de 30% delas terminam em acordo (dados de 2005).

A escolha por um modelo em que o juiz ou um profissional habilitado conduza a sessão é mais que uma escolha entre presença de

autoridade estatal ou tempo disponível do juiz. É uma opção ditada pela formação necessária à condução da sessão e pela estrutura disponível. Os programas que contam com profissionais especializados são considerados mais sofisticados, mas sua implantação depende de estrutura disponível no juízo e da capacitação do pessoal que conduzirá as audiências. Cada vez mais há entidades especializadas nessas técnicas e cursos promovidos aos interessados. O interesse das escolas de magistratura por cursos de mediação também cresceu. A presença de um profissional treinado em conduzir mediações e conciliações pode evitar que a sessão de conciliação se torne mais uma etapa ritual do procedimento, como aconteceu com a audiência de conciliação do art. 331 do CPC (cap. III). Também aumentam as chances de alcançar o acordo e, com isso, diminuir a pauta e o tempo médio dos processos.

Outra forma de provocar a resolução consensual é a designação de sessão de conciliação em processos sentenciados, após o oferecimento da apelação e das contrarrazões ou quando os autos já subiram ao Tribunal. Na apreciação da admissibilidade do recurso, o juiz ou o relator, vislumbrando a possibilidade de composição das partes, convida as partes para uma última tentativa de resolução amigável. A iniciativa para a remessa ao setor de conciliação também pode partir da parte, sucumbente ou não. O Tribunal de Justiça de São Paulo organizou um setor de características semelhante em 2003. Os cerca de 500 mil recursos de apelação dirigidos a este tribunal passariam cerca de 4 a 5 anos absolutamente parados, à espera da distribuição. Este período foi aproveitado para realizar sessões de conciliação nos casos em que as partes manifestem interesse por escrito (petição ou formulário eletrônico). O advogado da parte contrária é contatado, por telefone ou imprensa oficial, e indagado acerca de interesse na sessão. Os mediadores são especializados e a sessão é confidencial, sem efeitos para o julgamento do recurso. O índice de acordo verificado no início do programa era muito bom: 40% em 2003 (289 sessões realizadas), 45% em 2004 (1.063 sessões realizadas) e 38% até agosto de 2005 (em 1.258 sessões realizadas). Interessante notar que a ideia de estruturar um Setor de Conciliação em Segunda Instância não conta com apoio da comunidade jurídica. Argumentava-se ser improvável

vel o acordo quando já há uma sentença favorável a uma das partes. A prática demonstrou que estes argumentos estavam equivocados.

Outra prática que produziu bons resultados em termos de tempo de processamento foi a convocação de testemunhas para a audiência preliminar (no levantamento empírico descrito abaixo, o juízo “D”). Apresentadas a inicial e contestação e constatado que o caso não exigirá prova pericial, o juiz designa audiência preliminar e, no mesmo despacho, requer que as partes indiquem as testemunhas que pretendem ouvir. As testemunhas são intimadas e ficam à disposição do juiz. A audiência se inicia normalmente, com a mediação e tentativa de resolução amigável. Não obtido o acordo ou havendo necessidade de esclarecimentos de pontos confusos no debate travado na audiência pelas partes, as testemunhas são ouvidas e o juiz tenta novamente o acordo. Segundo os relatos, há casos em que, após a oitiva das testemunhas, uma das partes vê o acordo como saída melhor que a decisão e reduz a resistência à composição. Não havendo o acordo, como já há elementos probatórios, o convencimento do juiz já pode estar formado, o que lhe permite julgar antecipadamente o feito (art. 330 do CPC). Segundo a entrevista, este expediente costuma funcionar nos casos de indenização por dano moral. O único inconveniente é que, quando a audiência resulta em acordo no primeiro momento, a convocação das testemunhas torna-se um custo perdido. Segundo os juízes que adotam esta prática, este custo ainda é menor que o da tramitação do processo até a audiência de instrução e julgamento. A audiência preliminar chega a durar duas horas. Segundo a entrevista, quando a prática foi implantada, alguns advogados se posicionaram contrariamente, mas acabaram por aceitá-la quando verificaram seus resultados.

Merece destaque especial o projeto de gerenciamento de processos desenvolvido pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais – Cebepej, onde nasceu a ideia do gerenciamento de processos no Brasil. A partir do estudo dos modelos norte-americanos de *case management* e imbuído do espírito de desenvolver a chamada “cultura da pacificação”, o Núcleo de Estudos e Debates daquele Centro criou, em 2004, um modelo de gerenciamento de processos para comarcas de menor movimento (até 5.000 feitos) baseado na resolução consensual. O modelo do Cebepej foi aplicado em comarcas de pri-

meira entrância e colheu bons resultados (Grinover, Lagrasta e Watanabe, 2008).

O programa do Cebepej prevê dois momentos para a conciliação: uma etapa pré-processual e outra processual, após a apresentação formal da petição inicial. A etapa pré-processual é realizada com os cidadãos que se dirigem ao Ministério Público ou ao Juizado Especial com a intenção de promover uma ação judicial. Esses cidadãos são encaminhados a um “Circuito de Conciliação” estruturado no próprio juízo, onde é agendada uma data para tentativa de resolução amigável. A parte contrária é convocada por meio de uma “carta convite” entregue pelo próprio reclamante. Havendo acordo, é homologado e se torna título executivo judicial. Não havendo, as partes são direcionadas à propositura formal da demanda. A informalidade é regra. Há apenas uma pauta de sessões de mediação com o nome das partes e o horário das sessões. Não cumprido o acordo, formaliza-se a autuação, a numeração e sua imediata execução. Na fase processual, quando já há uma demanda formalmente proposta, o juiz, ao avaliar a regularidade da petição inicial, faz uma triagem do caso e, entendendo adequado, remete-o ao Circuito de Mediação, que intima o réu com aviso de que o prazo para a contestação será contado a partir da sessão.

As duas etapas, pré-processual e processual, são operadas concretamente por dois circuitos autônomos de mediação, um para questões relacionadas a direito de família e de menores e o outro para questões relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis. O circuito de mediação de direito de família e menores é presidido pela assistente social do juízo e o circuito de mediação em questões patrimoniais disponíveis é presidido por advogados ou estudantes selecionados, trabalhando em regime de voluntariado. Ambos têm pauta autônoma à do juízo.

O modelo do Cebepej também admite que o juiz sugira formas alternativas de resolução do conflito e que sinalize às partes os futuros caminhos e a estimativa de duração da demanda até seu julgamento. Em uma das comarcas em que o modelo foi implementado, o juiz organizou um corpo de avaliadores neutros composto por um médico, dois mecânicos/funileiros, um contador, um bancário, um delegado

de polícia aposentado, um vendedor de carros e um advogado, todos de uma comarca vizinha. A avaliação neutra orienta as partes quanto à provável solução do conflito ou para que encontrem caminhos para a solução amigável, e não chega ao conhecimento do juiz. Após a avaliação, há uma nova tentativa de conciliação.

Os resultados deste projeto são bons e, hoje, seu modelo se disseminou por todo o Estado. Já nos dez primeiros meses da implantação, verificou-se a redução da pauta (de três meses e meio para um mês) e de feitos distribuídos (10 a 15%). O circuito I, das questões de caráter disponível, designou muitas sessões pré-processuais, mas a maioria não se realizou (66%), especialmente por ausência do reclamado (62%). Quando houve sessão, a grande maioria chegou a acordo (89%). Já no circuito II, das questões de direito de família e menores, não houve muitas sessões pré-processuais, mas, quando houve, o índice de acordo foi de 80%. Na fase processual, houve sessão em 93% dos casos e acordo em 73% deles. A condução por assistente social aumenta o tempo da sessão (25 minutos) e o percentual de acordo (69%). A condução por estagiários do juízo demora menos (15 a 20 minutos), mas resulta em menos acordo: 28%. Detectou-se também um percentual de 20% de acordos não cumpridos (Cebepej, 2005). Os dados mais recentes ratificam os bons resultados deste programa.

Diante do grande percentual de ausência do reclamado, optou-se pela formalização da intimação: do 'convite' entregue pelo próprio reclamante à carta com timbre do Poder Judiciário, via correio. Esse dado é importante para se avaliar os limites do formalismo no processo civil. Nesta experiência, a informalidade não funcionou por indisposição da parte, não por eventual insegurança gerada pela ausência de forma.

#### 4.1.1 Observações sobre o gerenciamento por práticas conciliatórias

Além de ser considerada a solução mais adequada para algumas demandas (Watanabe, 2005), o acordo reduz o volume total de processos e o seu tempo de tramitação. O gerenciamento mediante técnicas conciliatórias atua de forma indireta sobre a morosidade: num primeiro momento, reduz a pauta e, num segundo momento, essa redução de pauta diminui o tempo de processamento dos feitos res-

tantes que, em tese, têm maior atenção do juiz. Em termos de satisfação das partes com a decisão, a resolução consensual, em princípio, está à frente da solução adjudicada, já que teoricamente elimina a figura do vencido (Galanter, 1974).

Mas alguns limites precisam ser observados. O acordo deve ser estimulado por ser a solução mais adequada ao caso, não porque é uma boa ferramenta para a redução dos feitos em trâmite no juízo. A resolução amigável minimiza os efeitos da crise da justiça, mas não é uma panaceia para seus males. Não consideradas estas cautelas, o consenso pode ser obtido por simples falta de opção. Nestes casos, a adjudicação produziria um nível maior de justiça (Fiss, 1984). Um dos entrevistados admitiu que, algumas vezes, o acordo é celebrado, mas as partes saem da audiência discutindo em voz alta pelo corredor do fórum, ambas aparentemente insatisfeitas com a "composição", acreditando que teriam direitos além dos que o acordo proporcionou ou menos obrigações do que as assumidas "amigavelmente". Casos assim tendem a retornar ao juízo mais cedo do que se espera, na forma de execuções de acordos não cumpridos. O acordo "artificial" aumenta as chances de que o conflito "ressuscite". Como ilustrou o entrevistado, os processos relacionados a direito de família, por exemplo, são considerados de "óbito difícil", pois, por mais que se obtenha um acordo ou até que se sentencie, qualquer briga entre as partes os traz de volta a juízo, com força igual ou maior da com que apareceram na propositura da demanda. Muitas vezes, nem mesmo o trânsito em julgado é capaz de "silenciar" um conflito de direito de família. Este tipo de prática não produz o efeito de redução do tempo e do custo dos processos desejado. Suas soluções são aparentemente satisfatórias em curto prazo, mas perversas em médio e longo prazos.

Outra importante questão é a interdependência entre o gerenciamento do processo e a audiência preliminar do art. 331 do CPC. As entrevistas revelaram haver uma sensação generalizada entre juízes de que a audiência preliminar aumenta o tempo do processo e pouco lhe traz de benefícios. Se a pauta do juízo for de quatro meses, por exemplo, o processo ficará suspenso durante um período que poderia servir para a realização de uma perícia. Discutirei esta questão no capítulo seguinte.

De fato, as sessões de conciliação tanto podem diminuir como aumentar o tempo dos processos, conforme a articulação com o gerenciamento de processos. Um triângulo de fatores interdependentes precisa ser considerado: 1) a efetiva capacidade do juiz em conduzir uma mediação ou uma conciliação, 2) a redução da pauta do júízo, de forma a possibilitar que se reduza o tempo de processamento das demandas não acordadas, 3) a probabilidade e adequação da resolução amigável para o caso. A realização da audiência sem um planejamento integrado traz poucas vantagens sob um custo talvez maior que o da sentença. As tentativas de conciliação precisam ser articuladas com a redução da pauta, especialmente nas comarcas de maior movimento. Reduzida a pauta, os efeitos do modelo são progressivos e cíclicos: mais acordos, menor pauta, mais tempo disponível, mais acordos... Mas, se não reduzida a pauta, a audiência de conciliação se torna um entrave formal, como indicaram as entrevistas. E este controle depende da compreensão do potencial da audiência preliminar para o gerenciamento do processo: além de tentar o acordo, é uma oportunidade para o juiz debater o caso com as partes e planejar o processamento mais rápido e menos custoso do feito – reduzindo assim a pauta.

#### **4.2 A prática do “andamento ininterrupto do processo”**

Outra prática detectada consiste no processamento ininterrupto da causa. Seu princípio básico é, segundo um juiz entrevistado, “manter o processo no trilho normal, com menos paradas possíveis”, em direção à sentença (júízo “A”). Para tanto, as experiências identificadas adotam basicamente três regras: evitar proferir decisões agraváveis, concentrar a publicação dessas decisões em um único momento, designar audiências de conciliação apenas quando necessário. A conciliação, para o juiz entrevistado, seria uma pausa indesejada no procedimento. As práticas adotadas são, por exemplo, o exame criterioso das condições da ação e pressupostos processuais para impedir questionamentos posteriores; adoção de formas antecipadas de extinção do feito, com ou sem resolução do mérito; resolução de questões incidentais junto com o saneador ou junto com a sentença, com o propósito declarado de concentrar as decisões agraváveis, entre outras. Exemplo comum, trazido pelo próprio entrevistado, é a decisão sobre

ilegitimidade de uma das partes em casos de litisconsórcio. Logo no primeiro momento de apreciação, o juiz já pode detectar a ilegitimidade de parte. Se proferisse uma decisão naquele momento excluiria uma das partes e, ele afirma, abriria oportunidade para um debate incidental que deslocaria o processo do seu trilho normal.

A fixação dos pontos controvertidos também é adaptada. Um dos entrevistados afirmou fazê-lo “de forma implícita”: analisa o feito, entende as questões envolvidas, compreende que pontos precisam ser esclarecidos para seu convencimento, mas não os publica em uma decisão interlocutória. Ele simplesmente faz o controle sobre as provas que as partes pretendem produzir, deferindo as pertinentes. Com isso, evita inaugurar um debate sobre a fixação dos pontos e o consequente desvio do foco da lide.

A prática da condução ininterrupta do processo suscita pelo menos duas questões importantes: a relação com o modelo de resolução amigável (especialmente a designação de audiência preliminar) e a escolha dos momentos para decisão pelo juiz, em lugar dos momentos definidos em lei. O tempo em que o processo fica suspenso até a realização de uma audiência designada é aproveitado para dar andamento ao feito. É possível que a grande estratégia do gerenciamento de processos em juízos de maior movimento seja alternar as práticas de conciliação e andamento ininterrupto para atingir um ponto ideal de pauta e de condução célere do feito. A resolução amigável enxuga a pauta e, sobre os processos não acordados, aplica-se a “condução ininterrupta do processo”.

A escolha pelos momentos em que o juiz concentra as decisões depende dos requerimentos das partes, não tanto do controle do juiz. E, pelo regime de prazos, o andamento do processo é quebrado em muitos momentos processuais. Entrevistados confidenciaram que, quando o requerimento da parte implica questão que pode tumultuar o andamento do feito, costumam despachar um “J. Cls.” genérico, que não volta a ser apreciado. Segundo eles, um “J. Cls.” com a função de um imaginário “J. Ignore-se”. Encontrar o equilíbrio entre a condução e as exigências do contraditório exige acuidade do magistrado, sob pena de substancial violação dos princípios do contraditório e ampla defesa. O

distanciamento do juiz sujeita o rumo do caso às interferências da parte que pretender protelá-lo; o processo perde o foco e não chega a um fim. Nestas situações, o processo gira em torno do “diga o autor”, “diga o réu”, indefinidamente. Acaba por servir a um debate de questões menores entre as partes, permeado pela interposição reiterada de agravos de instrumentos e os esforços para ajustar (ou desajustar) a trilha normal do processo às decisões dos agravos. O gerenciamento dos sistemas de *common law* se baseia no *judicial involvement* para contrabalançar o controle das partes sobre o andamento do feito. Não se trata de um embate entre a lei e o poder do juiz, mas entre o controle judicial ou privado sobre o andamento do processo (cap. IV).

### 4.3 Práticas de gestão dos cartórios judiciais

Pelos efeitos que demonstrou sobre prestação jurisdicional, incluiu a organização dos serviços cartoriais entre as práticas de gerenciamento de processos. Qualquer estrutura de poder é mais bem analisada em suas “capilaridades” (Foucault, 2004a). Os cartórios são, portanto, objeto privilegiado de análise do poder jurisdicional. Eles têm influência sobre o conteúdo, a forma e o tempo da tutela jurisdicional. Como se diz na prática forense, “se o cartório não quiser que seu processo caminhe, ele não caminhará”. O processo judicial não deixa de refletir o trajeto de produção de um serviço público, a justiça, de modo que, para gerenciá-lo, é preciso cuidar da organização dos funcionários, dos recursos disponíveis e do fluxo das rotinas necessárias a esta “produção.”

#### 4.3.1 Gestão do fluxo de rotinas dos cartórios

Um juiz entrevistado (juízo “C”) declarou que combate a morosidade pelo funcionamento sincronizado e eficiente do cartório. É considerado jovem (menos de 10 anos de magistratura), está à frente de um juízo com grande volume (cerca de 8.000 feitos). Sua técnica é simples: os processos não passam mais de 10 dias a espera de uma providência em cartório. Segundo o diretor, “o código exige 48 horas para um despacho, mas isso é impossível. Então, a Corregedoria declarou que 10 dias é um prazo tolerável. Depois disso, retornou e

verificou que há cartórios com providências atrasadas em até mais de 30 dias. Então, a Corregedoria disse que 30 dias é o prazo. Mas nosso cartório preferiu ficar no prazo de 10 dias”.

Este juiz articula a gestão do fluxo dos cartórios com outras práticas. Conta com um escrevente de sala, graduado em direito, que elabora os despachos e minutas de sentenças mais simples. Adota modelos de decisão e de sentença para os casos repetidos. Exemplo comum são as ações contra aumento abusivo de tarifa de concessionária de serviço público. Também adota a técnica de concentrar as decisões incidentais que possam gerar agravo no saneador, para abrir uma única oportunidade de recurso. E designa audiências preliminares apenas quando há grande probabilidade de acordo. Mesmo com o volume alto de processos, sua pauta de audiências não chega a 30 dias. Segundo o juiz, “o segredo da pauta é o funcionamento do cartório: o fluxo de trabalho deve ser concatenado; se um dos pontos da linha falhar, atrapalha os demais”.

Nos cinco anos anteriores à pesquisa, esta Vara seguiu dois modelos de condução de processos. Em 2002 e 2003, o então juiz titular investia nas tentativas de conciliação. A partir de 2004, o juiz entrevistado impôs o modelo do fluxo equilibrado dos cartórios integrado às demais práticas. Pelas informações estatísticas da Vara, descritas em tabela no item seguinte, a prática da gestão do fluxo do cartório conseguiu liquidar mais processos que o modelo anterior: 2.356 demandas foram extintas em 2003 e 2.751 em 2004 (v. tabela no item seguinte). Durante o período comparado, houve pouca alteração no quadro e organização dos funcionários.

A gestão dos fluxos internos dos cartórios reduziu o tempo total do processo. E isso não deveria surpreender. Imaginemos que o procedimento judicial é uma régua cujos centímetros são os atos processuais e os milímetros são as rotinas internas do cartório. O marco inicial é a propositura e o final é a sentença. Cada ato tem uma ordem e uma medida temporal (um prazo) para ser realizado. As rotinas realizadas pelos cartórios consistem numa *subatividade* não prescrita na legislação processual, mas regulada por normas administrativas e pelos próprios juízos. Para que uma decisão seja publicada, é preciso

que o juiz elabore e assine essa decisão, os autos baixem em cartório e um funcionário elabore a lauda de publicação e a envie à imprensa oficial. O mesmo ocorre nas rotinas de juntada e conclusão. Isto evidencia que as atividades do cartório são interdependentes e que o atraso em uma etapa gera o atraso total. Para que o processo ganhe celeridade seria preciso planejar macroscopicamente a fluência das atividades do cartório, eliminando o represamento nos “gargalos”. As partes também cumprem uma rotina preparatória dos atos processuais que sujeita ao controle de prazos através do regime preclusivo da lei. Um escritório de advocacia, por exemplo, quando recebe a publicação de uma decisão judicial determinando que arrole testemunhas, realiza uma sequência de atos com o fim de apresentar, no prazo, a petição com o rol de testemunhas. Como os prazos previstos no CPC para as rotinas dos cartórios não têm a mesma eficácia que a preclusão gera para as partes (prazos impróprios), o gerenciamento de processos assume esta função. A prática razoavelmente tempestiva dos atos processuais depende da racionalização da prática dos atos que os preparam, o que exige a consciência do fluxo de trabalho que existe em qualquer cartório judicial.

Em geral, os cartórios possuem um fluxo semelhante de trabalho. Há algumas entradas comuns (despachos vindos da sala do juiz e manifestações apresentadas pelas partes), algumas saídas comuns (publicações e saídas dos processos para a sala do juiz, para o xerox) e, entre elas, os processos circulam entre os funcionários e os escaninhos das estantes. A petição que chega é juntada e passa por funcionários que preparam a conclusão. Analisada e despachada pelo juiz, retorna ao cartório para a providência seguinte, que pode ser uma intimação ou citação, a expedição de algum documento ou simplesmente a publicação da decisão do juiz. Havendo determinação para as partes se manifestarem, elas apresentam novas petições e o ciclo recomeça. Cada momento do fluxo forma um “gargalo” pelo qual o processo deve passar. Se o fluxo não é planejado, as providências se represam nesse gargalo, o que aumenta o tempo total de tramitação do feito. Como exemplo, decisões demoram a ser publicadas porque se formou uma fila na fase da imprensa/publicação. As petições de-

moram a ser apreciadas porque há muitos processos aguardando para serem remetidos à conclusão (Brasil, 2007).

Normalmente, o controle do fluxo de processos no cartório é precário, operado por ferramentas bastante básicas: o escaninho, a ficha de acompanhamento e a tarja da contracapa. O escaninho tem as funções de organizar o armazenamento dos autos e de intercomunicar as atividades realizadas nos processos. Os autos são guardados nos escaninhos das estantes conforme a fase em que se encontram: escaninho da publicação, da conclusão, do prazo, da juntada, etc. Como os processos passam por mais de um funcionário, a localização no escaninho serve de comunicação entre eles. Um funcionário não entrega os autos nas mãos do funcionário encarregado da providência seguinte; ele os coloca no escaninho da providência necessária, de onde são retirados pelo funcionário responsável. Por exemplo, o funcionário responsável junta a petição e coloca os autos no escaninho da conclusão. O funcionário responsável pelo encaminhamento do processo ao juiz recolhe-o do escaninho da conclusão e envia-o ao juiz. Retornados os autos com a decisão, vão para o escaninho da imprensa, de onde um funcionário vai recolhê-los para transcrever a decisão em uma lauda que será encaminhada à imprensa oficial. Publicada a decisão, os autos seguem para a estante de prazos, no escaninho da data correspondente ao prazo. Entre uma providência e outra, os autos passam sempre pelo escaninho e o funcionário saberá o que deve ser feito no processo pela sua localização nas estantes.

As fichas de acompanhamento dos processos têm como função básica registrar o caminho percorrido pelo processo, indicar aos funcionários em que escaninho pode ser localizado e informar em que fase ele se encontra – o que atende principalmente ao acompanhamento pelo advogado. E a “tarja” pregada à contracapa dos autos tem o objetivo de registrar a localização dos autos nos escaninhos e viabilizar sua recolocação quando são retirados para alguma providência (conclusão, carga da parte, do perito, ida à Xerox, etc.). Trata-se de uma simples folha de papel sulfite, repartida em três colunas nas quais os funcionários anotam os escaninhos pelos quais o processo passa, que é grampeada na contracapa dos autos. O funcionário que junta a

petição e coloca os autos na estante de conclusão, anota na tarja: “29/07 – conclusão”, por exemplo. Retornando da publicação, o funcionário conta o prazo, coloca os autos no escaninho respectivo e anota na tarja: “prazo – 15/08”. A tarja substitui a necessidade de abrir os autos, verificar em que momento se encontra e analisar sua fichinha para saber em que estante guardá-lo. Se não houvesse a informação na tarja ou se ela for extraviada, será preciso analisar a ficha e os autos para saber em que escaninho devem ser guardados, o que tomará mais tempo.

A influência das rotinas de cartório sobre o ritmo do procedimento, a interdependência destas rotinas entre si e a precariedade dos mecanismos de controle normalmente utilizados são uma evidência do potencial da gestão do fluxo dos cartórios no combate à morosidade da justiça brasileira.

#### 4.3.2 Gestão de recursos humanos dos cartórios

Gerir os recursos humanos e a estrutura pessoal dos cartórios judiciais também parece ter potencial para a melhoria do funcionamento da justiça brasileira. A despesa com pessoal representa cerca de 90% da despesa total da justiça brasileira. São cerca de 293 mil servidores para quase 16 mil juízes (Brasil, 2008). Este contingente é quase todo alocado em expedientes de processamento de feitos: registros, certidões, juntadas, preparação de publicações e outras atividades eminentemente burocráticas. Tarefas voltadas exclusivamente à resolução adjudicada. É raro o aproveitamento destes funcionários na resolução alternativa do conflito ou no gerenciamento de processos, como o mediador, o gestor, o avaliador neutro ou o agente de triagem de demandas. Sequer há funcionário próprio para o apoio jurisdicional do juiz – geralmente, utiliza-se um estagiário em regime de semi-voluntariado ou um escrevente deslocado do cartório para a Vara.

Em geral, os cartórios têm estrutura semelhante: um diretor, dois ou três escreventes-chefes (um dos quais geralmente fica com o juiz), cerca de dez escreventes e três a cinco auxiliares. Suas funções variam, mas são todas burocráticas e centradas na adjudicação. Em um dos cartórios analisados, dois auxiliares são responsáveis apenas por re-

ceber e enviar os processos para fora do cartório (conclusão, xerox, etc.), por anotar no computador as ocorrências dos processos e colocar os processos nos escaninhos devidos (publicação, datilografia, etc.) e outro auxiliar realiza os serviços externos e de malote. Os escreventes são escalados para cuidar das providências administrativas dos processos do cartório, organizando-se geralmente pela numeração final dos processos (um cuida dos processos com final 1 e 2, por exemplo; outro cuida dos processos com final 3 e 4, e assim por diante), por tipo de rotina a ser praticada (juntada, publicação, etc.), pelo tipo de processo/procedimento (ações cautelares, ações executivas, ações de despejo, ações de rito sumário, etc.) ou por um sistema que mescle estes critérios. Neste cartório, outros dois escreventes cuidam especificamente das providências de arquivo (remessa de processos ao arquivo, com as providências de praxe e desarquivamento), autuação, registro das sentenças proferidas, encaminhamento das petições para a juntada e pagamento dos oficiais de justiça. O atendimento ao balcão, tarefa de que os funcionários não costumam gostar, é feito por um auxiliar, um escrevente e, provisoriamente, por dois estagiários vinculados aos programas de estágio do CIEE – Centro de Integração Empresa Escola, contratados por meio de um convênio entre o Tribunal e este Centro. Segundo o diretor, o funcionamento melhorou por conta dos estagiários do CIEE.

Uma das poucas atividades não exclusivamente formais é a “preparação das conclusões”: a análise prévia de requerimentos e elaboração de uma minuta de decisão que posteriormente são revistas e assinadas pelo juiz. Neste cartório, três escreventes, deslocados do cartório para a Vara, são responsáveis por esta tarefa. Segundo as entrevistas, a medida é utilizada nos casos mais simples, de verificação de regularidade formal, presença de documentos indispensáveis, despachos de praxe. Os chamados “escreventes de sala” também têm a função de organizar as audiências, elaborar as atas, fazer as pesquisas solicitadas pelo juiz, etc.

O fluxo deste cartório é considerado alto. Recebe cerca de 100 petições por dia. Ainda assim, as rotinas são complexas e envolvem praticamente todos os funcionários. Somente o despacho inicial, por exemplo, ocupa sete funcionários: o diretor, um escrevente que analisa a regularidade formal, o auxiliar que faz o registro da conclusão,

o escrevente de sala que minuta o despacho, o juiz que assina, o auxiliar que busca o processo da conclusão e o escrevente responsável pelo processo, que iniciará a rotina da citação. Em detalhes, o fluxo desta rotina é assim ilustrado: após a distribuição – quando a petição inicial é encaminhada ao diretor ou a um dos dois escreventes-chefes que analisam a regularidade formal, presença de condições da ação e pressupostos processuais, e minutam o despacho inicial –, o processo é encaminhado à conclusão (passando pelos funcionários que fazem o registro nas fichas) e chega às mãos do escrevente de sala, que o prepara para o juiz. Aprovado o despacho inicial pelo juiz, este o assina e o processo retorna ao cartório, onde um auxiliar o distribui entre os escreventes, conforme a numeração final, os quais providenciam a elaboração do respectivo mandado.

O represamento é inevitável. Varia apenas o local do “gargalo”. Segundo o diretor, o fluxo das atividades estava represado na datilografia, na publicação e na juntada. Anteriormente, quando se implantou o sistema de laudas para a imprensa, o maior represamento deste cartório estava na publicação. Ele também informa que nunca fez ou remeteu um funcionário seu para o treinamento ministrado pelo Tribunal. Afirmou que todos “aprendem na prática”.

Um outro cartório analisado é reconhecido pelos demais como mais bem organizado, mas o cenário não é muito diverso. Ele é dirigido por uma funcionária experiente (15 anos como escrevente e escrevente de sala e 6 anos como diretora). Conta com 19 funcionários: um diretor, dois escreventes-chefes, treze escreventes e três auxiliares. O destaque organizacional que lhe garante o reconhecimento dos pares é que há um escrevente para cada número final de processo e isto já lhe imprime uma logística mais fluida. No mais, a organização do trabalho é tão precária quanto a dos demais.

Uma das diretoras entrevistadas revelou que o cartório represa propositalmente os processos na fase de publicação por cerca de 15 dias, para evitar o represamento de petições na fase da juntada. Os demais “gargalos”, involuntários, estavam na conclusão porque todos os processos precisam passar pela diretora e escrevente-chefe para que estas preparem a minuta da decisão. Como são apenas duas fun-

cionárias para todos os processos, preparados por nove pessoas, há um inevitável represamento. Calculei, com essa diretora, o tempo necessário para a juntada da petição, o escaninho, a triagem, a conclusão, a baixa, a publicação e a nova manifestação da parte: cerca de 80 dias. Deste total, 15 dias podem ser desconsiderados, pois representam o represamento proposital da publicação. Se dos 65 dias restantes fossem abolidos os 30 dias do represamento na triagem, a etapa poderia ser reduzida até quase à metade (35 dias).

Outra importante ferramenta de gestão dos cartórios é aquela de cunho *motivacional*. Segundo recente pesquisa do Ministério da Justiça, 35,9% dos servidores de cartórios judiciais analisados declararam-se sem “nenhum estímulo” para trabalhar (Brasil, 2007). Nas entrevistas, constatei que poucos juízes mantêm proximidade com os cartórios. Em geral, eles preferem deixar esta tarefa para o diretor. Entre as exceções, um juiz disse investir na ideia de que o cartório é uma *equipe* com objetivo comum. Procura visitar diariamente o cartório para conversar com os funcionários, indagar sobre os serviços, questionar sobre processos em cima da mesa, etc. Segundo ele, isto gera resultados positivos entre os funcionários e também entre os advogados.

Em outra comarca do interior paulista, o juiz implantou interessante programa de gestão baseado na melhoria do ambiente de trabalho dos cartórios e na motivação dos funcionários. A implantação aconteceu por fases e envolveu uma série de alterações estruturais com efeitos motivacionais. Desde uma grande faxina no fórum e modernização do mobiliário e *layouts* dos espaços, até a “reforma” dos autos dos processo, substituindo-se capas de papel por plástico, padronização de fontes, diagramação, etc. As mudanças refletiram-se em redução do tempo de tramitação dos processos: de 1990 a 1998, antes da implantação do programa, o tempo médio dos processos cíveis era de 339,33 dias. No período seguinte, de 1999 a 2002, essa média caiu para 187,75 dias, mesmo com o aumento do volume de processos entrados. De 1990 a 1998, 49,06% dos processos eram decididos em até 6 meses e 71,73 % em até um ano. De 1999 a 2002, 60,01% dos processos foram decididos em seis meses e 87,84% no prazo de um ano (Dias, 2004).

As práticas motivacionais são um dos poucos caminhos hoje existentes para induzir o aumento de produtividade nos cartórios judiciais. A jurisdição segue uma racionalidade burocrática de serviço público que dificulta as políticas de incentivo. Em geral, os servidores públicos mantêm-se no mesmo posto por vários anos com poucas perspectivas de aumento salarial. A experiência e o tempo de serviço não proporcionam grandes vantagens salariais. O funcionário com 15 anos de carreira disse receber apenas 200 reais a mais que o recém-admitido. Este regime contribui para a formação e consolidação de vícios difíceis de serem sanados e dificulta qualquer controle por metas de produção. Escreventes reconheceram que, quando pressionados por aumento de produtividade, pleiteiam o benefício da “licença-saúde” e tiram “alguns dias de descanso”. O funcionário agenda um exame com um médico do Estado ou credenciado que lhe prescreve uma solução genérica: alguns dias de descanso. Diretores afirmam que, no ano, poucos foram os dias em que contaram com a equipe completa. Um juiz relatou a história mais curiosa. Ao perceber que os funcionários cobrados com mais rigor dias depois apareciam com um requerimento de licença médica, determinou o encaminhamento de um deles ao Hospital dos Servidores, na Capital. Qual não foi a surpresa do juiz quando o funcionário retornou com uma prescrição médica receitando-lhe não apenas os 10 dias que havia recebido, mas outros 30 dias de repouso! O juiz afirma que o caso afetou sua credibilidade e ele pouco pôde fazer com relação às licenças médicas a partir de então.

A greve dos servidores paulistas, ocorrida anos antes, foi lembrada pelos funcionários como uma das principais razões de desmotivação. Eu insisti com um deles sobre a real eficácia destas greves e ele me interrompeu: “Mas pelo menos ela é um extravaso!”. Ou seja, a greve era um elemento catalisador de outras reivindicações: as cadeiras não têm apoio de braço, o que aumenta o índice de doenças ergonômicas; o ambiente dos cartórios é insalubre para o funcionário e o cidadão, o que aumenta a indisposição do funcionário; um dos diretores disse que falta lápis e caneta para eles fazerem as anotações, enquanto sobram materiais de pouco uso.

### 4.3.3 A triagem e preparação das decisões

Uma interessante revelação das entrevistas foi o uso generalizado de uma seção informal de triagem de processos e preparação de conclusões. Os relatos indicaram que parte dos processos, antes de ir à conclusão, passa pelo diretor do cartório e por um ou dois escreventes chefes para uma prévia análise e elaboração de minuta da decisão – que é posteriormente avaliado pelo juiz e, se aprovado, será subscrito por ele e publicado.

Essa triagem difere do *screening process* do gerenciamento norte-americano e inglês, que visa indicar o mecanismo de resolução de conflito mais adequado ao conflito e, sendo a resolução adjudicada a mais adequada, fazer a alocação ao procedimento cabível. Na experiência brasileira observada, a triagem serve para indicar as questões relevantes, os posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais pertinentes e, inclusive, preparar uma minuta de decisão do juiz. Nos casos simples, a triagem chega até à minuta da decisão, submetendo-a à aprovação do juiz. Nos casos complexos, a triagem prepara o caso e o material que o juiz vai precisar para analisá-lo e resolvê-lo, permitindo-lhe concentrar-se apenas em atividades propriamente jurisdicionais: análise do caso e decisão. Um dos juízes entrevistados afirmou que os funcionários-chefes de seu cartório redigem as minutas de decisões que não implicam o que ele chamou de “análise subjetiva”, apreciação que implica valoração pelo juiz.

Não parece se tratar de simples delegação ao cartório de função jurisdicional, mas da organização de equipe coordenada e controlada pelo juiz para a prestação da justiça nos padrões de justiça e tempo exigidos pela sociedade. Esta prática tem mais importância nos casos simples e repetidos, em que o posicionamento do juiz é claro e conhecido dos assessores. Segundo entrevistas, casos de despejo com revelia, conversão de separação em divórcio, revelia em geral, cobrança de condomínio, etc. são objetos de triagem com elaboração de decisões em branco. Os funcionários que preparam as minutas de decisão seguem o posicionamento do juiz com relação àquele tipo de caso. Um dos entrevistados relatou que procura identificar, entre os funcionários do cartório, aqueles com perfil para a função: conhecimento ju-

rídico, discrição e confiança. Escolhidos, eles passam por um estágio na sala do juiz, quando fazem pesquisas, acompanham as audiências, etc. Desenvolvendo-se bem, são chamados para ser escrevente de sala e realizar as funções de triagem.

Em alguns casos, a preparação das minutas das decisões dentro do cartório geralmente é feita pelos diretores e escreventes-chefes e, em alguns casos, por todos os escreventes. Em relação aos chefes, como eles não são desonerados das suas atividades ordinárias, acumulam as funções, o que gera um decréscimo de produtividade em ambas. Diretores afirmaram que têm de cuidar do processo e do que acontece no balcão, atividades bastante distintas. E, como todos os processos devem passar pela triagem do diretor e do escrevente-chefe, há um acúmulo na fase de conclusão – que poderia ser eliminado se a triagem fosse reconhecida e se admitisse uma equipe em torno do juiz exclusivamente dedicada a essa função.

Em nível normativo, a triagem se sustenta na premissa contida no art. 162, § 4º, do CPC, que autoriza o cartório a realizar os atos ordinatórios, “como a juntada e a vista obrigatória”, sem prévio despacho judicial. Também é disposta em normas técnicas dos Tribunais (como os itens 15A e 21 das Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo) e *portarias* específicas dos juízes de Comarca com uma lista de atos que o cartório pode determinar sem intermediação judicial. Entre os atos normalmente autorizados pelas portarias: intimação do representante do Ministério Público para intervenção e manifestação quando for o caso, intimação do interessado para regularizar a petição inicial com cópias suficientes, pagamento de diligências e sanar defeitos de representação processual; intimação para réplica e para tréplica, intimação do interessado para responder aos incidentes processuais (exceções, impugnações, etc.), intimação do patrono da parte quando esta não foi encontrada para acompanhar a realização de perícia, juntar petições, laudos e outros papéis, etc. Em destaque, o Diretor fica autorizado a subscrever os mandados de citação, intimação, notificação e cartas-mandado, observando que o faz por ordem judicial. E, também, o escrevente do feito fica autorizado a intimar, “sem prévia autorização judicial”, os

interessados (partes, advogados, representantes do Ministério Público, das Fazendas) para os atos processuais de praxe: tomar ciência de documentos juntados, manifestação sobre o laudo e os pareceres técnicos, efetuar depósito de diligência do oficial, remessa dos autos ao contador após o trânsito, intimação para manifestação das partes sobre conta de liquidação, para preparo do recurso, arquivamento e desarquivamento dos processos, expedição de guias de levantamento, etc. Em alguns casos, inclusive, a portaria determina previamente os prazos respectivos: substituir a testemunha falecida (5 dias), retirar carta precatória e comprovar sua distribuição (10 dias), manifestação sobre certidões do oficial (5 dias).

Segundo os entrevistados, os modelos dessas portarias circulam entre os colegas juizes ("essa portaria me foi enviada por uma colega que está em X, e ela recebeu de um amigo que está em Y,..."). Ou seja, trata-se de uma prática que se tem difundido entre os juizes estaduais de primeira instância. Em uma dessas portarias, uma recomendação final reflete o espírito da prática: "O escrivão-diretor velará pelo cumprimento desta Ordem de Serviço, determinando todas as providências tendentes ao bom e célere andamento dos feitos, além do aqui determinado, evitando remessa desnecessária de autos ao juiz". Para prevenir irregularidades formais, a portaria ainda prescreve que "das certidões lançadas aos autos, referentes aos atos aqui autorizados, deverá constar que os fazem por determinação judicial".

Os atos mais complexos de preparação das conclusões, como as minutas de despachos saneadores e de sentenças simples, embora existam na prática, não aparecem nas portarias analisadas. Nem são reconhecidos pelos Tribunais. Segundo relatos, a Corregedoria dos tribunais orienta os diretores e chefes de cartório a se limitarem às funções administrativas apenas. O fato de existirem na prática, mas não serem reconhecidas oficialmente pelos juizes e pelo Tribunal, é bastante questionável. É possível que o consentimento silencioso e descomprometido com essa prática seja mais nocivo que o reconhecimento, acompanhamento, organização e controle.

A justificativa da estruturação de uma equipe de triagem é de cunho prático: não há como um julgador atender sozinho ao volume

de demandas lhe são submetidas nos padrões de justiça e tempo exigidos pela sociedade. Segundo estatísticas oficiais, um juiz chega a proferir cem sentenças por mês (1.100 por ano), o que é uma média alta, mas não atende à distribuição de cerca de 1.500 a 2.000 processos no mesmo período. O déficit gerado agrava em muito o cenário de crise da justiça. O modelo idealizado de prestação jurisdicional, em que o juiz aprecia detidamente os requerimentos e a documentação dos autos, simplesmente não mais existe nem teria como existir. Um dos juízes entrevistados afirma que, em “atitude radical”, passou a proferir todos os despachos e todas as decisões daquele juízo. Segundo relatou, passava quase 12 horas trabalhando, sem almoço. Por mais que se queira exigir maior produtividade e empenho dos juízes, esse não é o cenário desejado. Na verdade, nenhuma outra grande estrutura do mundo moderno opera de forma artesanal e individualizada. Os escritórios de advocacia, por exemplo, são estruturados em equipes de muitos advogados, com divisão de funções e coordenação das atividades. Situação semelhante acontece no Ministério Público, entre o promotor de justiça e sua equipe.

Mas esta prática traz o risco de se desviar em delegação ilegítima do poder jurisdicional. Alguns entrevistados assumiram que elaboram todo tipo de decisão, das ordinatórias até os saneadores, antecipatórias e inclusive sentenças. É possível que essa patologia decorra da precária coordenação pelo juiz e do não reconhecimento das estruturas informais de triagem pelos Tribunais, impossibilitando existir um sistema eficaz de controle e responsabilização pela triagem. A burocratização do judiciário gera o risco do processo perder o “caráter peculiar do diálogo” que o caracteriza (Fiss, 2004a). Além disso, em algum tempo, “será difícil acreditar que um juiz esteja realmente conhecendo os pedidos ou assumindo responsabilidade individual por sua decisão” (idem).

## 5. RESULTADO COMPARATIVO DAS PRÁTICAS DA JUSTIÇA PAULISTA E ALGUNS APONTAMENTOS RELEVANTES

As diferentes práticas de gerenciamento de processos identificadas na justiça paulista foram comparadas estatisticamente em

termos de tempo de duração dos processos, no período de 2002 a 2005. Para tanto, escolhi cinco juízos cíveis de uma mesma comarca, com volume de processos e estrutura semelhantes e que aplicam diferentes práticas de condução de processos. Pretendia comparar juízos que adotam algumas práticas de gerenciamento com juízos que não as adotam e, também, comparar os que praticam o gerenciamento entre si, medindo a eficácia de cada técnica e as diferentes conjunções possíveis entre elas. Entendi que a ausência de práticas de gerenciamento equivale a dizer que os processos seguem apenas o rumo e o ritmo definidos genericamente pela lei (“condução legal”), o que implica não adaptar o procedimento judicial do Código ao caso concreto, não incentivar a resolução consensual ou outra forma alternativa, não acompanhar as atividades do cartório e não se preocupar com o fluxo de serviços em vara e no cartório. As práticas de gerenciamento foram divididas em quatro categorias: tentativas de conciliação (por audiência preliminar, prevista no CPC, art. 331, ou sessões prévias), condução ininterrupta do procedimento, organização do fluxo de serviços do cartório e uma quarta categoria que conjuga várias práticas: motivação, organização do cartório, condução ininterrupta e técnicas de resolução amigável.

Os juízos comparados são identificados por letras. Os juízos “A”, “C”, “D” e “E” adotam diferentes práticas de gerenciamento de processo e o juízo “B” aplica apenas a “condução legal”. O juízo “A” se destaca pela condução ininterrupta do feito e realização de sessão prévia de conciliação, mas mantém distância das atividades do cartório. O juízo “C” se destaca pela conjugação de técnicas de resolução amigável com planejamento do fluxo de serviço dos cartórios. O juízo “D” se destaca pelas técnicas de resolução amigável e pela “audiência una” (convocação das testemunhas para a audiência preliminar). O juízo “E”, pela conjugação de várias técnicas (preocupação com a organização do cartório e com o fluxo de serviço, presença no cartório, condução ininterrupta, resolução amigável).

JUÍZO	PRINCIPAL PRÁTICA DE GERENCIAMENTO DE PROCESSOS	OUTRAS PRÁTICAS
A	andamento ininterrupto	sessão prévia de conciliação, pouca presença em cartório
B	"condução legal"	supressão da audiência preliminar se não há prejuízo para as partes
C	planejamento do fluxo de processos	tentativas de conciliação quando necessário, andamento ininterrupto
D	tentativa de conciliação	"audiência una"
E	conjugação de várias técnicas	

Para comparar o tempo de tramitação dos processos, escolhi diferentes procedimentos: ordinário em geral, despejo por falta de pagamento, mandado de segurança e sumários de reparação por acidente de veículo e cobrança de condomínio. A escolha por esses procedimentos seguiu três critérios: ritos que propiciam ou não a condução do processo, ritos que possibilitam ou não a resolução amigável e ritos mais ou menos extensos. Assumi que as ações de rito ordinário e de despejo permitem a condução de processos e a resolução amigável. Nas ações de mandado de segurança e de rito sumário, por serem curtas, há menos oportunidades para a condução do processo e a "condução legal" tem mais peso. O mandado de segurança tem menor espaço para resolução consensual.

Realizei o levantamento com base nas informações oficiais da Comarca em que se situam os juízos analisados. Os dados foram tratados estatisticamente (Método Kruskal Wallis) e são apresentados na tabela abaixo. A tabela detalhada do tratamento estatístico encontra-se no Anexo.

**TEMPO DE PROCESSAMENTO (EM DIAS) EM DIFERENTES  
PROCEDIMENTOS NOS JUÍZOS ANALISADOS**

JUÍZOS/ PROCE- DIMEN- TOS	ORDINÁ- RIO	DESPEJO POR FALTA DE PAGA- MENTO	MANDA- DO DE SEGU- RANÇA	SUMÁRIO REP. ACID. VEÍCULO	SUM. COB. CONDOM.
A	2.343	926	113	136	336
B	25.651	1.072	112	164	412
C	1.921	728	98	104	257
D	2.306	920	93	148	399
E	2.171	867	124	138	341

O exame da tabela acima permite identificar os seguintes *rankings* dos juízos analisados em cada procedimento, do mais ao menos célere:

**RANKING DE TEMPO DE PROCESSAMENTO (EM DIAS) NOS JUÍZOS  
ANALISADOS POR TIPO DE PROCEDIMENTO**

TIPO DE AÇÃO (RITO)	RANKING (MENOR PARA MAIOR TEMPO)				
Ordinário	C	E	D	A	B
Despejo por falta de pagamento	C	E	D	A	B
Mandado de segurança	D	C	B	A	E
Sumário – acidente de veículo	C	A	E	D	B
Sumário – cobrança de condomínio	C	A	E	D	B

Nas ações de rito ordinário e de despejo por falta de pagamento, a sequência foi a mesma (C-E-D-A-B). O mesmo aconteceu nos procedimentos sumários, com outra sequência (C-A-E-D-B). Apenas na ação de mandado de segurança, houve uma variação: os juízos

“D” e “B” melhoraram suas posições e o juízo “E” foi para a última posição.

Valorando-se numericamente as posições (1 a 5) e somando-se os resultados em cada cenário, chega-se à seguinte classificação final: “C” (24), “D” (15), “E” (15), “A” (14) e “B” (7). É possível desconsiderar os resultados de um dos procedimentos sumários, já que a duplicidade serve aqui apenas para teste. Nesse caso, “D” e “E” desempata-m e a classificação final é: “C” (19), “D” (13), “E” (12), “A” (10) e “B” (6).

O *ranking* final, portanto, é o seguinte: C-D-E-A-B.

Alguns apontamentos gerais cabem a partir desta comparação:

– O gerenciamento de processos, em geral, produz melhores resultados em termos de tempo que o não gerenciamento. A *performance* do juízo “B”, que não adota práticas de gerenciamento, é a última em quatro dos cinco procedimentos e sua classificação final está bem aquém dos demais.

– Entre as práticas de gerenciamento mais bem pontuadas, estão os juízos “C”, “D” e “E” que aplicam o planejamento do fluxo dos processos, tentativas de conciliação, a chamada “audiência una” e a conjugação de várias técnicas.

– A prática mais mal pontuada é do juízo “A”, que adota condução ininterrupta e a sessão prévia de conciliação, mas não tem preocupação com o movimento do cartório. Mesmo assim, é bem superior à “condução legal”.

– A conjugação de práticas que produziu melhores resultados é a da resolução consensual com organização do fluxo de processos. E a que produziu os piores resultados é a da condução ininterrupta sem presença em cartório.

– A “condução legal” do processo (a não condução) deixou a última posição para a posição intermediária apenas no procedimento do mandado de segurança, que é relativamente curto, não há espaço para a resolução consensual e é praticamente todo definido em lei.

– A prática da condução ininterrupta do processo sem o acompanhamento das atividades do cartório, mesmo que aplique a técnica

da resolução amigável pelas sessões prévias de conciliação, não é suficiente.

– O gerenciamento do processo mediante conjugação de várias técnicas (conciliação, organização do cartório, preocupação com o fluxo) assumiu a última posição no procedimento de mandado de segurança, que, como foi dito, privilegia a condução legal. Nos procedimentos com maior potencial de gerenciamento (rito ordinário e despejo), manteve-se apenas atrás do juízo “C”.

– Nos procedimentos ordinários, em que há várias oportunidades para planejar o andamento, ficam evidentes a diferença entre gerenciar e não gerenciar processos, bem como a primazia do conjunto conciliação + organização do fluxo, seguida pela conjugação de várias técnicas, pela conjugação conciliação + audiência una e pelo conjunto condução ininterrupta + sessão prévia de conciliação + pouca presença em cartório.

– Nos procedimentos sumários é mantida a primazia do conjunto resolução consensual + organização do fluxo, mas o conjunto condução ininterrupta + sessão prévia + pouca presença em cartório assume a segunda posição, o que evidencia que a presença em cartório não produz tanto efeito para os ritos sumários. As demais posições se mantêm.

– No procedimento do mandado de segurança (breve, basicamente legal e com pouco espaço para resolução amigável), o conjunto “várias técnicas” foi para a pior posição e a “condução legal” assumiu posição intermediária; ainda assim, o conjunto “organização do fluxo + tentativas de conciliação” manteve boa posição. Nesse procedimento, a liderança ficou com o conjunto “conciliação + audiência una” – o que é uma incógnita, dadas as características desse procedimento.

### *Controle do fluxo de processos ou resolução amigável?*

Em específico, duas técnicas de gerenciamento de processo produziram os melhores resultados em termos de tempo de processamento: o controle sobre o fluxo de processos e o estímulo à conciliação. A análise acima não permite indicar qual das duas teve mais efeito sobre

o resultado. Para tanto, é preciso esclarecer que essas técnicas não foram aplicadas concomitantemente no juízo “C”, uma vez que esse juízo esteve sob duas gestões diferentes durante o período do levantamento. Até 2004, o juiz responsável primava pelas tentativas de resolução amigável e, a partir de então, o novo juiz tentou imprimir o controle sobre o fluxo dos processos.

Ao comparar os desempenhos deste juízo nos dois períodos a conclusão é que, no mais recente, embora tenha havido aumento da demanda, mais processos foram liquidados, o que supõe a primazia da organização do fluxo dos processos, limitando em dez dias cada rotina de cartório. Em entrevista, o juiz afirmou que “o segredo da pauta é o funcionamento do cartório: o fluxo de trabalho do cartório deve ser concatenado; se um dos pontos da linha atrasar, atrapalha os demais”.

Como esse mesmo juiz reconhece que “designa audiência preliminar na minoria dos casos”, é possível comparar as duas práticas pelo desempenho do juízo nas duas fases. Conforme a tabela abaixo, a prática de gestão do fluxo de processos em cartório, no mesmo juízo e com os mesmos funcionários, liquidou mais processos que a prática baseada na resolução consensual.

**FEITOS DISTRIBUÍDOS E LIQUIDADOS NO CARTÓRIO “C”, EM DIFERENTES PERÍODOS E PRÁTICAS DE GERENCIAMENTO**

<b>ANO/PROCESSOS</b>	<b>2003 (CONCILIAÇÃO)</b>	<b>2004 (ORGANIZAÇÃO DO FLUXO)</b>
Distribuídos	3.629	3.980
Vindos do ano anterior	4.227	4.976
Total	7.856	9.665
<b>LIQUIDADOS</b>	<b>2.356</b>	<b>2.751</b>

Fonte: Tribunal de Justiça de São Paulo, 2005.

### *A importância do acompanhamento das atividades do cartório*

Outra conclusão do levantamento é a importância do juiz acompanhar as atividades do cartório. A comparação dos resultados dos juízos "C", "D" e "E" com os do juízo "A" sustenta essa conclusão.

Os juízos "C", "D" e "E" adotam práticas de resolução consensual e demonstraram grande potencial para diminuir o tempo total de processamento das demandas. Entre eles, os juízos "C" e "E" também prezam pelo acompanhamento das atividades do cartório. Diferentemente, o juízo "A" adota a condução ininterrupta do feito e a sessão prévia de conciliação, mas o juiz reconhece que não acompanha as atividades do cartório ("prefere não interferir no cartório"). Este distanciamento parece ter neutralizado o potencial das sessões prévias de conciliação e do andamento ininterrupto do processo por ele aplicadas.

A importância do acompanhamento do cartório se relaciona ao aprimoramento das técnicas motivacionais. O regime de emprego do servidor da justiça limita a implantação de controles de metas e produtividade, restando o caminho das técnicas motivacionais. Desenvolverei este ponto no próximo capítulo.

### *A incógnita da "condução ininterrupta do processo"*

Pelos relatos colhidos nos juízos que praticam a condução ininterrupta do processo, parecia evidente seu potencial de reduzir o tempo de processamento das demandas. Contudo, os resultados do levantamento estatístico desconfirmaram esta hipótese. Entre os juízos avaliados, apenas o juízo "A" declarou adotar práticas enquadráveis nesta categoria e seus resultados somente foram melhores que os do juízo "B", que não adota gerenciamento algum. Mas o distanciamento das atividades do cartório, reconhecido pelo juízo "A", também pode ter respondido pelo resultado. Assim, não é possível afirmar que a condução ininterrupta do processo reduz o tempo de processamento das demandas, como também não é possível afirmar que seja responsável pelo mal resultado do juízo "A". Seria necessário avaliar os resultados de um juízo que aplica a condução ininterrupta diante de um juízo semelhante a ele que não a aplique para tecer uma afirmação conclusiva a respeito.

### *A surpresa da “audiência una”*

A convocação de testemunhas para a audiência preliminar revelou potencial para reduzir o tempo total dos processos. Classificou-se atrás apenas da organização do fluxo de processos.

A “audiência una” conjuga a tentativa de resolução amigável com a flexibilização do procedimento. Ela “sumariza” o procedimento ordinário: traz para a audiência preliminar a oitiva de testemunhas, potencializando assim o julgamento antecipado da lide. Pela perspectiva da evolução do modelo procedimental brasileiro (próximo capítulo), a “audiência una” recupera uma tradição perdida pelo Código de 1973, de proximidade entre o saneamento e a audiência de instrução. A audiência preliminar é aproveitada para debater o caso com as partes, na tentativa de conciliação para planejar o andamento do processo. Além disso, ela inova o uso do art. 331 do CPC, ao adiantar a prova oral e ampliar o acesso ao julgamento antecipado da lide. Pelos resultados, é uma inovação eficaz.

## 6. DEDUÇÕES POSSÍVEIS A PARTIR DA COMPARAÇÃO ENTRE AS EXPERIÊNCIAS ANGLO-SAXÔNICA E BRASILEIRA

É indubitável que o gerenciamento de processos, ou melhor, a postura gerencial no exercício da jurisdição é um caminho para combater a crise da justiça nas sociedades contemporâneas. Nos três sistemas analisados, o gerenciamento de processos diminuiu o tempo de tramitação dos processos, aumentou o número de acordos e reduziu o volume de demandas. Demonstrou ter potencial para produzir um incremento quantitativo do sistema de justiça, no sentido da diminuição do volume e do tempo de tramitação das demandas e aumento do número de acordos, bem como um incremento qualitativo, no sentido de encontrar o método de resolução mais adequado ao conflito e, principalmente, no aprimoramento da mentalidade dos operadores do sistema.

A diversidade das técnicas adotadas e a especificidade dos resultados obtidos sugerem que o gerenciamento de processos judiciais é