

**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**

## II

# O GERENCIAMENTO DE PROCESSOS JUDICIAIS

O "gerenciamento de processos" pode ser compreendido como o planejamento da condução de demandas judiciais em direção à resolução mais adequada do conflito, com o menor dispêndio de tempo e custos. Depende de uma postura ativa do juiz no controle do andamento dos feitos e organização da unidade judiciária. Seus mecanismos básicos são o envolvimento imediato do juízo com as questões da lide, a abertura para a resolução alternativa do conflito e o planejamento do andamento e dos custos do processo.

A finalidade do gerenciamento de processos não difere muito daquela anunciada por Galeno Lacerda para o despacho saneador: reduzir o passivo que o processo gera em termos de tempo e custo. Diferentemente do que normalmente se entende por despacho saneador, o gerenciamento não se limita à "decisão proferida logo após a fase postulatória, na qual o juiz, examinando a legitimidade da relação processual, nega ou admite a continuação do processo ou da ação, dispondo, se necessário, sobre a correção de vícios sanáveis" (Lacerda, 1990). O gerenciamento se aproxima do modelo difuso de saneamento (Barbosa Moreira, 1989): é exercido desde o início do procedimento e se prolonga por todas as suas fases. Além disso, o saneador se baseia no controle formal da regularidade do processo. O regime das nulidades processuais, a legitimidade da relação processual e as condições da ação têm especial importância para o despacho saneador. O gerenciamento de processos também se preocupa em evitar o uso desnecessário e inválvel do processo judicial, mas esta não é sua exclusiva prioridade. Mais do que isso, procura encontrar uma solução adequada para a lide, consciente de que ela representa um problema social e que resolvê-la, de uma maneira ou de outra, é uma incum-

bência do Estado. Por fim, o despacho saneador pressupõe que a atuação da vontade da lei por meio da adjudicação de uma decisão é o mecanismo exclusivo de tutela dos direitos. O gerenciamento de processos pressupõe uma gama variada e integrável de mecanismos de resolução do conflito, entre os quais está a adjudicação. Encontrar o mecanismo que resolva o conflito de forma justa, dentro da lei e com melhor adequação em termos de custo e tempo é o objetivo do gerenciamento de processos.

Ordenamentos jurídicos de diferentes tradições adotaram técnicas de *judicial case management* como forma de promover eficiência na resolução judicial dos conflitos: Escócia, Bélgica, Holanda, Croácia, Eslovênia, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, além de Estados Unidos e a Inglaterra e Gales. As experiências mais comentadas são de países de tradição anglo-saxônica, já que integram uma ampla transição do modelo adversarial para o modelo inquisitorial de justiça. "The essence of case management is that the court, rather than litigants or their legal advisers, exercises responsibility for the control of litigation" (Loughlin & Gerlis, 2004:101). Desde a década de 70, as *Federal Courts* norte-americanas praticam, discutem e buscam aprimorar o chamado *judicial case management*. Na Inglaterra e Gales, o *case management* é praticado desde a década de 90 e o seu recente código de processo civil (*Civil Procedure Rules, 1999*) consagrou o gerenciamento como um dos eixos do novo sistema processual. A Austrália também adotou as técnicas de *case management* em nível legislativo (*1991 Act*) e nas *Federal Courts* (1990). A Escócia, Austrália, Canadá e Nova Zelândia também possuem programas de *case management* junto às cortes.

O escopo do *case management* é resolver o conflito de forma justa pelo menor custo e tempo. Para tanto, incorpora ao conceito de tutela jurisdicional os meios alternativos de resolução de conflitos. Apenas os casos mais complexos, que demandem intensos debates e produção de provas, chegam a um julgamento final. A maioria é resolvida antes disso, por mediação, conciliação, avaliação de terceiro neutro, *mini-trial*, etc. Outra premissa é de que o cumprimento formal do rito definido em lei não assegura a justa resolução do conflito. É preciso que o juiz enquadre o caso ao procedimento, planeje os atos processuais, controle o andamento do feito e flexibilize, quando ne-

cessário, o procedimento. A lei processual fornece os parâmetros e objetivos dentro do que o juiz conduzirá o processo. Essa tarefa não é considerada ilegítima discricionariedade judicial porque é pautada pelos objetivos gerais e opções predefinidos pela lei. Os tribunais federais norte-americanos, por exemplo, criam caminhos para o andamento dos processos a partir do molde procedimental das *Federal Rules of Civil Procedure* e do *Civil Justice Reform Act*.

O gerenciamento de processos não se reduz a um conjunto de técnicas determinadas em lei para aplicação pelo juiz, como no mais são as regras processuais. Não há um conjunto exaustivo de regras e procedimentos para a condução planejada de processos judiciais. Há, em verdade, uma racionalidade que os organismos judiciários incorporam para aplicar as regras processuais e realizar as atividades que lhe cabem. Por isso, metodologicamente, mais importante que sistematizar as técnicas vigentes será conhecer as experiências dos ordenamentos que as implementaram e avaliar seus resultados. As classificações dos tipos de gerenciamento de processos aqui feitas têm fim meramente didático, com a ressalva de não serem exaustivas.

## 1. O JUDICIAL CASE MANAGEMENT NORTE-AMERICANO

As cortes norte-americanas, especialmente as federais, possuem um desenvolvido sistema de gerenciamento de processos judiciais, originado nos próprios tribunais. Na década de 70, para reduzir o congestionamento judicial, juízes e teóricos dedicaram-se à criação e desenvolvimento de técnicas de condução dos processos. É possível que tenham buscado nas ciências médicas e ortodônticas o conceito de *case management*, pelo qual o tratamento de uma enfermidade se inicia por um planejamento das investidas terapêuticas. Da mesma forma, um conflito social cuja resolução foi confiada ao Estado pode ser administrado de forma a encontrar a mais adequada solução. O *judicial case management* foi concebido com o claro objetivo de "assegurar rápida, eficiente e econômica resolução do conflito" (CJRA 1990, 28 U.S.C. § 471).

Nas décadas de 80 e 90, os projetos de gerenciamento judicial de processos ganharam importância diante dos crescentes ataques à efi-

ciência do aparelho estatal de justiça. Argumentava-se que o Judiciário não desfrutava de credibilidade como instituição pública governamental e que sua ineficiência influía negativamente na competitividade internacional do país (Dunworth & Kalalik, 1993). Em resposta, o Governo norte-americano apresentou quatro medidas integradas: o Congresso aprovou o *Civil Justice Reform Act* de 1990 (CJRA); as *Federal Rules of Civil Procedure* receberam modificações pontuais para minimizar o tempo dos processos; a Casa Branca promoveu reformas nos órgãos administrativos que mais frequentemente utilizavam o serviço judicial; e os distritos do sistema judiciário federal organizaram grupos de trabalho para auxiliar as cortes no planejamento de medidas de redução de custos e tempo dos processos judiciais. Fala-se, sobre essa época, em uma "era of active judicial case management" (Taylor, 1991).

O *case management* norte-americano é descentralizado. Uma das provisões do CJRA de 1990 é que cada tribunal distrital deveria organizar um comitê e apresentar um plano próprio de redução de custos e duração de processos. O comitê faria as recomendações de encaminhamento e o acompanhamento dos programas. Os programas dos tribunais deveriam considerar, além da matriz legal do CJRA, as suas peculiaridades organizacionais e as características dos casos mais frequentes (Rauma & Stienstra, 1995). No âmbito da justiça federal, o *Federal Judicial Center* - FJC, um centro de estudos institucional, é responsável pela troca de informações entre os circuitos, acompanhamento estatístico dos programas e aperfeiçoamento das práticas.

A lei limita-se a dar recomendações gerais: o juiz deve envolver-se com o caso logo no início do feito, para planejar seus caminhos e controlar seus custos; envolver-se na atividade probatória, elaborar planos e cronogramas dos atos procedimentais específicos para cada caso; ser treinado em técnicas de gerenciamento de casos; deve haver planejamento de prazos e procedimentos diferenciados para demandas simples, individuais e casos complexos, com pluralidade de partes e diversidade de questões (Taylor, 2003).

A partir das orientações gerais da lei, os tribunais criaram programas de gerenciamento conforme suas peculiaridades. O tribunal distrital de New Hampshire, por exemplo, fixou quatro tipos de procedimentos: para litígios administrativos, procedimento *summary*

(*rocket docket*), procedimento padrão e procedimento para casos complexos. Todos preveem uma audiência preliminar destinada ao debate e decisão de questões preliminares, tentativas de resolução alternativa e planejamento da condução do caso. Os processos tem prazo para terminar. No procedimento padrão, o julgamento é agendado para até um ano após a audiência preliminar. Nos casos de menor complexidade, em até seis meses. Os litígios administrativos e casos complexos ganham programação especial, definida caso a caso.

A programação do procedimento (*schedule*) chama a atenção. Em alguns modelos o juiz chega a estabelecer uma espécie de *cronograma dos atos processuais*: um quadro detalhado com os prazos para citação, aditamento da inicial, eventual inclusão de partes, apresentação de reconvenção, produção e apresentação de provas, perícias, audiências e, inclusive, data para o julgamento. Isso pode ser feito no despacho inicial ou na audiência preliminar. A recomendação legal é para que o cronograma somente seja alterado em situações absolutamente excepcionais.

A chave para o gerenciamento de processos norte-americanos é a audiência preliminar, que passou a ter uma importância diferenciada nos procedimentos cíveis daquele país. É a ocasião para o juiz discutir com as partes e decidir questões como o agendamento da produção de provas, a admissibilidade de determinadas provas, a possibilidade de dividir os julgamentos, eventuais requerimentos de julgamento antecipado ou resolução de questões prejudiciais. O processo ganha em concentração, oralidade e imediatidade e, com isto, em celeridade, economia processual. A audiência preliminar viabiliza, inclusive, o exercício de um contraditório substancial. Como os atos são previamente planejados e as partes têm conhecimento de todas as datas, economiza-se o tempo das intimações isoladas, para cada ato praticado. E, uma vez que as partes têm uma data específica para se encontrar e debater o caso, a probabilidade de acordo aumenta. Dado que as alegações e provas são apresentadas em uma audiência com o juiz do julgamento, as manifestações e as defesas são concentradas em um único momento. É uma audiência que concentra postulação, instrução e julgamento.

Outro destaque do *case management* é o forte estímulo aos mecanismos de resolução alternativa de conflitos. O *referral* e a exigência de prévia tentativa de resolução alternativa são algumas técnicas

adotadas. É muito comum, em primeira e segunda instâncias, que o juiz remeta o processo a um órgão de solução alternativa de conflitos, para que seja resolvido total ou parcialmente – o *referral*. As partes, o juiz ou seus auxiliares podem sugerir a remessa do caso a resolução alternativa e indicar qual o meio adequado para aquela situação. Alguns juizes não relutam em fazer isso mesmo sem a anuência das partes (Niemic, Stienstra & Ravitz, 2001). Também é comum os tribunais estabelecerem a prévia tentativa de resolução alternativa como uma espécie de condição da ação. As partes precisam certificar que tentaram resolver a demanda pelos chamados meios alternativos (mediação, conciliação, arbitragem, avaliação de terceiro neutro, *mini-trial*, etc.) para terem direito ao processo judicial. Os próprios modelos de gerenciamento e o cronograma do caso são montados conforme o mecanismo alternativo adequado e combinam a adjudicação com soluções alternativas para um mesmo caso (Mckena, Hooper & Clark, 2000).

O gerenciamento de processos interage simbioticamente com os mecanismos de resolução alternativa: o gerenciamento estimula a resolução alternativa ao criar momentos específicos para tentativas de acordo, avaliações neutras, *mini-trials*, etc. E o êxito das tentativas de resolução alternativa reduz a pauta e abre mais tempo e recursos (materiais e humanos) para o gerenciamento dos outros casos. Ainda assim, é um equívoco confundir-los porque o gerenciamento de processos também opera por outras técnicas e os ADR podem acontecer ainda que não haja gerenciamento.

Pelo menos três outros mecanismos integram o *case management*: a triagem de casos (*screening process*), o envolvimento judicial imediato (*early judicial involvement*) e a organização dos tribunais. Os três são interdependentes. A triagem dos casos é uma das primeiras medidas de gerenciamento, mas depende do envolvimento judicial imediato e da existência de uma estrutura de apoio organizada.

A triagem não se resume à separação dos casos de provável/possível resolução amigável. Abrange a identificação, logo no início do processo, dos casos complexos e que demandem produção probatória delicada, aqueles que versam sobre matérias pacificadas em jurisprudência, aqueles que já podem ser imediatamente resolvidos. Nos programas em que a triagem se inicia com as partes, o autor deve apresen-

tar *panorama do caso* e um resumo de suas alegações, apontar os precedentes relacionados, informar as principais questões materiais e processuais envolvidas e sugerir um trajeto procedimental. Nos programas em que a triagem é feita pelo juízo, um funcionário ou grupo de funcionários (do cartório, da Vara ou do cartório Distribuidor nas comarcas maiores) separa as petições iniciais conforme o nível de complexidade, o potencial de acordo, a urgência, a necessidade e os tipos de prova, etc. Os casos passíveis de acordo são encaminhados a um setor especializado, com pauta própria de audiências e funcionários selecionados, capacitados e treinados para esta atividade. No âmbito federal, todos os tribunais têm um *programa de mediação*, nos quais atuam como mediadores advogados serventuários da justiça, voluntários, juizes aposentados, etc. Os juizes do caso têm pouca ou nenhuma participação nestes programas (Niemic, 1997).

O encaminhamento sugerido na triagem é submetido à apreciação do juiz, mas seu trabalho fica mais fácil, pois as questões importantes já foram destacadas. A triagem também pode sugerir uma decisão e elaborar a respectiva minuta. Também pode atestar se o processo está formalmente regular, classificar o nível de complexidade do caso, estimar o tempo necessário para seu julgamento, apontar casos semelhantes naquele tribunal ou em tribunais superiores, etc. Se a triagem indica a necessidade de debates orais, todo o processo se volta a uma conferência com as partes: os auxiliares se dedicam a preparar a condução dos debates e eventual julgamento, e novos requerimentos das partes somente serão apreciados na audiência. Segundo dados do *Federal Judicial Center* levantados junto à segunda instância, entre os casos que foram a debate oral em 1998, 72,7% em média foram decididos na audiência ou imediatamente após (Niemic, 1997).

Por fim, a estrutura judiciária é fundamental para o gerenciamento de processos e, especificamente, para a triagem dos casos. Os servidores auxiliares do Judiciário não se limitam às funções cartoriais e de oficial de justiça. Juizes leigos e advogados auxiliares, por exemplo, auxiliam o juiz em funções jurisdicionais. Uma figura de destaque no modelo norte-americano é o *magistrate judge*, um juiz leigo alocado, conforme suas habilidades, para auxiliar o juiz togado. Segundo as pesquisas realizadas, o uso de *magistrate judges* é um dos elementos mais bem avaliados pelos advogados no *case management* daquelas cortes (Kakalik, 1996).

No âmbito federal, as câmaras de julgamento são compostas por três categorias de juízes (*active judges, senior judges of the court e judges from outside the court*), organizadas em fixas e rotativas especializadas, com cerca de seis sessões por dia, com debate e participação das partes. Mas só 3% dos casos chegam a estas câmaras. Em 1998, as apelações decididas no mérito pelos painéis colegiados dos 13 circuitos federais representam, na média, 2,69%. O restante é resolvido sem exame de mérito ou por decisão monocrática (McKenna, Hooper & Clark, 2000: 4). O destaque do judiciário federal parece ser o *staff attorney*: um corpo de profissionais qualificados para auxílio jurisdicional aos juízes, composto majoritariamente por advogados, por voluntários encaminhados pela associação de advogados e juízes aposentados. Inicialmente, os advogados eram generalistas e prestavam serviços em caráter temporário, até como uma etapa da formação profissional. Hoje, são especialistas, com cargo efetivo e importância destacada entre os auxiliares. A média é de dois advogados por juiz, mas este número permitido varia. O primeiro circuito usa 9 advogados; o quinto usa 46 e o nono usa 48 (McKenna, Hooper & Clark, 2000). Em geral trabalham na triagem de casos, preparação dos juízes para os debates orais, elaboração de decisões ou respostas a consultas sobre política judicial, serviços de escrevente de sala, auxílio a juízes em casos específicos, auxílio em outras atividades relacionadas (*idem*).

## 2. O CASE MANAGEMENT BRITÂNICO

Em linhas gerais, o *case management* inglês é semelhante ao norte-americano: ambos se baseiam nos poderes de direção ao juiz para o atingimento do processo justo, rápido e econômico. A origem, porém, é diferente: o *case management* inglês foi instituído por uma ampla reforma legislativa que culminou em um inédito código de processo civil, as *Civil Procedure Rules*, de 1999 – nos EUA, a legislação de 1990 apenas regulou práticas já existentes, nascidas nas práticas dos tribunais. A reforma inglesa é considerada uma das maiores transformações naquele sistema desde 1870 (*CPR, Foreword*) e uma das mais promissoras (Loughlin & Gerlis, 2004). O aumento dos poderes de direção do juiz para o exercício do *case management* é um dos eixos do novo código (*idem*).

Esta reforma legislativa foi precedida por um amplo levantamento empírico coordenado pelo chefe do Judiciário inglês na década de

1990, *Lord Woolf*. Suas conclusões revelam os mesmos problemas de outros sistemas: os custos da resolução judicial muitas vezes excedem os valores em disputa, o processo demora muito até uma conclusão (cerca de 3 anos) e o sistema reforçava a desigualdade entre as partes. Indicaram também um alto grau de imprevisibilidade de tempo e de custos e que a complexidade das regras e a linguagem do processo tornam-no incompreensível às partes, comprometendo o exercício do contraditório (Woolf, 1995).

O relatório Woolf propunha a mitigação do caráter adversarial do sistema processual pela transferência da organização e condução do processo das partes para o juiz. Aos órgãos judiciais caberia exercer um juízo de alocação e adaptação procedimental (decidir os procedimentos adequados em cada caso), fixar prazos razoáveis e assegurar que os procedimentos e os prazos sejam cumpridos – além de provocar a resolução consensual. Às partes caberia fornecer os elementos necessários para condução judicial e para a melhor resolução do caso. Nas palavras do relatório:

"The current system applies the same procedures to all cases regardless of financial weight, complexity or importance. In the new system cases will be allocated to appropriate tracks for case management and trial. Parties will have to attend the case management conference and the pre-trial review. On each occasion they will have to give an estimate of the costs they have incurred to date, and the likely further cost if the case proceeds to trial. A leading objective of case management is to encourage settlement of cases at the earliest appropriate stage" (1995).

De modo geral, as recomendações do relatório *Woolf* se transformaram em lei e o gerenciamento de processos se tornou um dever para os juizes. A implantação legislativa conferiu-lhe feições mais nítidas e detalhadas. O novo código fixou uma lista de objetivos gerais e listou as técnicas para o juiz gerenciar o processo. Os objetivos supremos (*overriding objectives*) são:

- assegurar a igualdade das partes;
- economizar custos;
- tratar os casos de forma proporcional aos valores, importância, complexidade e posição financeira das partes; assegurar o processamento rápido e justo do caso;

- distribuir os recursos ao caso considerando a existência de outras demandas (CPR, R. 1.2).

O conjunto de técnicas para chegar a estes objetivos também foram estipuladas em lei. A lista é exemplificativa, pois o importante é alcançar os *overriding objectives*:

"estimular as partes a cooperar na condução dos procedimentos; identificar, logo no início, as questões envolvidas; separar, prontamente, as questões que exigem investigação profunda e decidir sumariamente as demais; estimular as partes a adotarem a resolução alternativa de conflitos quando mais adequada; facilitar o uso das ADR; auxiliar as partes a encontrar soluções amigáveis; fixar cronogramas de prazos ou outra forma de controle do andamento do processo; considerar previamente os custos das providências processuais antes de determiná-las; tratar do maior número possível de questões numa mesma ocasião; analisar o caso sem que as partes precisem comparecer a juízo; fazer uso da tecnologia; preferir direcionamentos ao processo para assegurar que o caso seja julgado de forma rápida e eficientemente" (CPR, R1.4(2)).

O gerenciamento de processos no modelo inglês deve ser praticado durante todo o processo: no início, para a alocação do caso no procedimento adequado e fixação do cronograma de atos e prazos; na produção de provas, para definir o tipo e o modo de produção; na preparação do julgamento, para evitar atrasos no cronograma; no julgamento, para controlar seu andamento; sobre os custos, para assegurar a proporcionalidade econômica entre o processo e o caso; e em outras situações, como a extinção sem julgamento de mérito, o julgamento antecipado, determinar providências e requisitar informações suplementares (Sime, 2002).

As partes têm papel fundamental, pois alimentam o juiz com as informações para conduzir o caso. Junto com as peças preambulares, elas devem preencher um formulário eletrônico (o *allocation questionnaire*, formulário N150) com perguntas do tipo:

- Você trocou informações ou documentos com a parte contrária na tentativa de resolver o caso amigavelmente?
- Qual o montante em disputa?
- Você fez algum requerimento especial nesta demanda (como julgamento à revelia, inclusão de um terceiro, etc.)?

- Até onde você tem conhecimento, de que testemunhas ou fatos você pretende solicitar a oitiva ou a exibição, se for o caso?
- Que procedimento você entende mais apropriado para a sua demanda?
- Há algum(ns) dia(s) em que você, o perito ou uma testemunha essencial não podem comparecer em juízo para audiência?
- Você juntou uma lista de direcionamentos possíveis que entende apropriado para o gerenciamento do processo? Você entregou esta lista para a parte contrária?
- Qual sua estimativa de custos até o momento? Qual sua estimativa de custos futuros?
- Você pretende fazer algum requerimento num futuro próximo? Se sim, qual?

A lei dá os parâmetros para o gerenciamento por regras regras que o juiz complementa conforme o caso. Três são os tipos procedimentais da lei: *small claims track*, para causas de até \$ 5.000 libras; *fast track*, para causas de até \$ 15.000 libras, e *multi-track*, para as causas mais complexas e importantes (CPR, R. 26.6). Por uma questão de custo, o *case management* é exercido especialmente nos dois últimos. E, também no modelo inglês, o processo tem prazo para terminar. A lei determina, por exemplo, a duração limite do processo, e o juiz elabora o cronograma de atos processuais dentro deste limite. No *fast track*, o julgamento deve ocorrer em até 30 semanas. No *multi-track*, deve haver uma audiência após a defesa para fixação do cronograma. Nesta ocasião, as partes apresentam planos de custos estimados para a resolução do conflito e, sobre estas bases, discutem propostas de acordo.

A indisponibilidade do procedimento no sistema inglês é parcial. Não havendo vedação legal, juiz e partes podem dispor sobre o procedimento, inclusive prazos e ritos, desde que atendidos os *overriding objectives* estabelecidos em lei. Vários dispositivos do código estabelecem esta permissão. O juiz pode, por exemplo, escolher, substituir ou mesclar procedimentos, separar as questões para processamento ou julgamento em separado, deixar de apreciar a questão impertinente (*Rule 3.1(2)*). Pode, inclusive, fixar, abreviar ou estender os prazos. A jurisprudência dá mais liberdade para fixar prazos prospectivamente, mas não veda que, após o decurso, o juiz reabra o

prazo (Loughlin & Gerlis, 2004). As partes também podem acordar sobre prazos em certos casos e desde que não haja expressa vedação legal (CPR, R 2.11: "Unless these Rules or a practice direction provide otherwise or the court orders otherwise, the time specified by a rule or by the court for a person to do any act may be varied by the written agreement of the parties").

A estrutura dos tribunais ingleses também é diferenciada. Os juizes são classificados em *district judge*, *master* ou *judge* e são distribuídos em centros com funções específicas (julgamentos, coletas de provas, processamento de demandas). Os *procedural judges* têm importância destacada no gerenciamento, pois trabalham na alocação procedimental e fixação do cronograma. Em torno do juiz, há uma equipe especializada com liberdade para flexibilizar e adaptar o procedimento. E o uso da tecnologia parece disseminado: solicitação de esclarecimentos aos advogados por telefone, audiências por telefone, petições e documentos *devem* ser apresentados em meio magnético e podem usar *links* e hipertextos para acesso a outros documentos, prova oral por videoconferência, etc. O debate acerca do uso da tecnologia não está centrado nos riscos à segurança jurídica, mas na proporcionalidade econômica das demandas (uso da tecnologia avançada em casos mais caros).

O sistema inglês também estimula intensamente a resolução alternativa do conflito, mas sua adoção ainda é tímida em relação à norte-americana. Há grandes discussões sobre a obrigatoriedade da tentativa prévia de resolução alternativa. A lei permite que o juiz determine a remessa do processo para a resolução por ADR (R1.4 (2) e CPR R26.4), mas a parte tem o direito de recusa se apresentar justificativas plausíveis. A sanção para a recusa injustificada é pecuniária e de condenação em verbas sucumbenciais (*Parts 1 e 44*). Em 2004, tribunais ingleses se posicionaram contrariamente a esta regra (*Halsey v. Milton Keynes NHS Trust and Steel v. Joy, 2004*), sob argumento de que os tribunais não têm poder para impor a mediação às partes. Segundo a doutrina, este precedente influenciou a postura das partes com relação à mediação e, de alguma forma, prejudicou os esforços das políticas públicas de incentivo à resolução amigável dos conflitos (Loughlin & Gerlis, 2004: 105).

Para amparar esta discussão, um levantamento empírico oficial cruzou os resultados de um projeto piloto de mediação obrigatória (*ARM, Automatic Referral to Mediation*) e concluiu que o acordo é determinado por outros fatores que não a obrigatoriedade do *referral*. Pelo projeto, 100 processos foram encaminhados por mês para a mediação. As partes poderiam recusar a remessa e o Tribunal decidiria a respeito. As mediações teriam sessões de até três horas, conduzidas por mediadores treinados, pelo custo de 100 libras por parte. Esta mediação foi denominada *quasi-compulsory mediation*. Os resultados colhidos revelaram que os fatores determinantes do acordo não estão em sua obrigatoriedade, mas na *motivação e pré-disposição* das partes e no *conhecimento e habilidades* do mediador. Outros fatores comumente apontados como determinantes do acordo, como natureza, valor e complexidade da demanda ou configuração e representatividade da parte não tiveram a mesma importância. A obrigatoriedade da mediação representou diminuição do tempo de resolução dos conflitos, mas aumentou o custo administrativo (Peysner & Seneviratne, 2005).

### 3. RESULTADOS DO CASE MANAGEMENT NOS SISTEMAS DE COMMON LAW

Os sistemas norte-americano e inglês de gerenciamento de processos judiciais são semelhantes às práticas brasileiras (*v. item seguinte*): o controle judicial sobre o andamento do processo, a abertura para meios consensuais de resolução do conflito, o potencial da audiência preliminar. O cenário de crise que se pretende combater também é semelhante nos três sistemas: processos demorados, custosos e complexos. Embora o ambiente institucional seja diferente, é possível cruzar os resultados colhidos.

A regulamentação do *case management* norte-americano foi acompanhada por um sofisticado levantamento empírico. Grupos de trabalho foram organizados para auxiliar os tribunais e um programa piloto foi criado para comparar os efeitos das técnicas ditas pela lei. A comparação visava testar não apenas o *case management*, mas as provisões do *CJRA* como um todo e a fixação do gerenciamento por via legislativa. De modo geral, o programa piloto apontou que algumas

técnicas, isoladas, geram redução de tempo, mas implicam aumento de custos, pois exigem maior participação dos envolvidos. Instituir o gerenciamento de processos por ato legislativo não alterou substancialmente a situação dos tribunais federais dos EUA, porque já adotavam práticas desta natureza (Dunworth & Kakalik, 1993).

O projeto piloto comparou dois grupos de dez distritos federais (do total de 94 em todo o país). Todos tinham um fluxo alto de processos e já demonstravam um bom desempenho: de 1980 e 1993, 66,5% dos casos cíveis terminaram antes de um ano, outros 20% terminaram em dois anos, 7% em três anos e os 6,5% restantes em mais de três. Dez deles não alteraram seu modo de condução de processos e outros dez, de semelhantes características, aplicaram as técnicas fixadas pelo CJRA, abaixo listadas:

- adoção de diferentes práticas de gerenciamento, adequadas às circunstâncias do caso e ao tribunal;
- envolvimento imediato do juízo com o caso e fixação de planos de gerenciamento específicos (*early judicial involvement*);
- monitoramento e controle de casos complexos, com múltiplas partes e interesses;
- estímulo à cooperação voluntária das partes no *discovery* e recomendação para que tentem realizá-lo por si, antes de solicitar auxílio ao tribunal;
- remessa de casos para solução alternativa, quando possível.

Foram analisados 10 mil processos judiciais destes 20 distritos, aplicados questionários a 60 mil pessoas (entre juizes, advogados e partes) e realizadas entrevistas. As amostras foram comparadas sob quatro critérios: *duração* do processo, *custo* para as partes e para o Judiciário, *satisfação* dos advogados e das partes e *justiça* da decisão, segundo advogados e partes.

Nos dois primeiros anos, nem todos os distritos selecionados aplicaram as orientações do programa. A *discretionariedade* judicial, mais que a negociação com as partes, pesou mais no exercício do gerenciamento. Em geral, adotavam um plano inicial apenas em casos que tradicionalmente requerem pouco gerenciamento (recursos em casos de seguridade social, execuções de empréstimos governamentais) (Dunworth & Kakalik, 1993).

Após cinco anos, o número total de demandas aumentou, mas a proporção das que não são resolvidas em três anos diminuiu – o que indica redução no tempo médio dos processos. O envolvimento imediato e o plano de gerenciamento geraram maior custo total, pois os advogados e os juizes dedicaram mais horas de trabalho. Mas, de modo geral, o programa não apresentou a mudança esperada [Kakalik, 1996]. O quadro abaixo sintetiza os dados colhidos neste período.

**RESULTADOS DO PROGRAMA PILOTO DE CASE MANAGEMENT NAS CORTES FEDERAIS DE APELAÇÃO NORTE-AMERICANAS (\*)**

TÉCNICA DE GERENCIAMENTO	EFEITO SOBRE A DURAÇÃO DO PROCESSO	EFEITO SOBRE OS CUSTOS (HORAS DE TRABALHO DOS ADVOGADOS)	SATISFAÇÃO DOS ADVOGADOS
<i>Early management</i>	-	+	0
Fixação de data para julgamento	-	0	0
Audiência preliminar	0	0	0
Remessa do caso para ADR	0	0	0
Diminuição do tempo para <i>discovery</i>	-	-	0
Partes disponíveis na audiência	-	0	0
Aproveitamento dos <i>magistrate judges</i>	0	0	+
Apresentação de plano detalhado de provas	0	0	0

(\*) " - " = diminuição; "+" = aumento; "0" = efeito não significativo

Fonte: Kakalik, 1996.

- Reduziram o tempo de tramitação dos processos: a fixação de data para julgamento, controle do tempo de produção de provas, disponibilidade das partes para audiências (ainda que por telefone) e elaboração de um plano de condução do caso diminuem a duração total dos processos.

- Aumentaram os custos: as técnicas avaliadas não afetaram os custos totais do processo, salvo o planejamento da condução do caso, que exigiu maior dedicação de advogados e equipe judicial de triagem.

- Geraram satisfação dos advogados: a utilização de juizes de paz aumentou a satisfação dos advogados.

O maior envolvimento de juiz e advogados reduziu a duração do processo, mas aumentou seu custo. A fixação de um cronograma com data para o fim do processo também reduziu sua duração, sem aumento de custo ou insatisfação dos advogados. A redução do tempo disponível para produção de provas diminuiu o tempo total e os custos, também sem descontentar os advogados. E o aproveitamento do juiz auxiliar satisfaz os advogados. O inconveniente foi o aumento de custos gerados pelo envolvimento que o gerenciamento exige.

Como os tribunais federais já adotavam alguma forma de gerenciamento de processos antes da CRJA (desde 1970), os dados que indicam efeito não significativo devem ser lidos com cautela: "interpretation of our statistical results should take place only in the context of an understanding of how the judicial system functions in practice" (Kakalik, 1996). Eles tão somente sugerem que uniformizar o gerenciamento por via legislativa não produz melhores resultados que permitir aos tribunais criar suas próprias práticas, conforme as peculiaridades estruturais e os casos que lhes são apresentados.

Os resultados do modelo inglês apontam em outra direção: o estabelecimento do gerenciamento de processos por via legislativa mudou a forma como juizes e advogados encaram a resolução judicial do conflito e o exercício do gerenciamento diminuiu o volume total de processos judiciais.

A implementação das CPR e do *case management* inglês também foi acompanhada por levantamentos empíricos. Três anos após a publicação das CPR, um relatório já identificava que a cultura dos operadores da justiça na Inglaterra se tornara menos adversarial.<sup>35</sup>

partes trocavam mais informações antes do início do feito e o acordo se tornara o foco das questões substantivas do processo (Goriely & Abrams, 2002). Em 2005, outro relatório apontou que o gerenciamento de processos gerou qualidade ao sistema, alterou a mentalidade dos operadores, reduziu o volume de demandas e aumentou o índice de acordo. Mas, por outro lado, aumentou o custo geral da resolução judicial (Peysner & Seneviratne, 2005).

A mudança da cultura de juizes, advogados e partes é uma constante nos dois relatórios. Segundo o relatório de 2005, juizes, funcionários e advogados captaram o espírito preconizado anteriormente por Lord Woolf, de que o processo judicial deve ser a última saída para um conflito e que o regime de prazos é menos eficaz em dar ritmo ao processo que o controle judicial:

“houve uma sensação geral de que o *case management* sobre as *CPR* significou um considerável avanço em relação às tentativas anteriores de dar rapidez às demandas judiciais sobre as leis antigas, fundadas em um sistema de prazos que mais forçava os advogados a propor e conduzir demandas até o julgamento que os deixava dialogar, mas que era frequentemente vangloriado nos tribunais e produziam inúmeras *negligence claims and sottelite litigation*” (Peysner & Seneviratne, 2005).

A comparação entre o regime preclusivo por prazos e o controle judicial do andamento do processo também apareceu na fala dos juizes entrevistados:

“There were enormous problems with the profession generally. I mean people missing deadlines, all sorts of difficulties. There was an enormous body of case law consequent upon all that. You now have a practical system where the papers actually come up and you make sure that it's got on with, you don't just have the penalty that kicks in, you have a system which ensures that the cases are reviewed and got on with” (Peysner & Seneviratne, 2005).

A mudança de cultura vai além. As entrevistas indicaram que o novo sistema também melhorou a aplicação dos precedentes, o tratamento igualitário das partes e dificultou a manipulação do sistema legal pelos advogados. Segundo os próprios advogados, esta era uma prática comum e se tornou mais difícil com a nova legislação. Juizes

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 pediu 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 nestes, formula alguns pontos a tratar na entrevista. As perguntas dependem do entrevistado, e o entrevistado tem a liberdade de expressar-se como quiser, guiado pelo entrevistador" (Richardson, 1983: 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 juizes 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 Provimento que o instituiu (TJSP Provimento n. 793/2003) autoriza o recrutamento de juizes (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 acontecerem, 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, convoca 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 contava 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 juizes 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 pe-

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 "Círculo 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 juizes 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 juízo, 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 (juízo “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 a 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 debate 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, inclui 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 extravada, 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 juizes (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

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 reprisa 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 juizes 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 juizes 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-

ridico, discricção 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 juizes 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 juizes 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 juizes, 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 conjugações 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).

JUIZO	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/PROCEDIMENTOS	ORDINÁRIO	DESPEJO POR FALTA DE PAGAMENTO	MANDADO DE SEGURANÇA	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" desempatam 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

ANO/PROCESSOS	2003 (CONCILIAÇÃO)	2004 (ORGANIZAÇÃO DO FLUXO)
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 juízes "C", "D" e "E" com os do juízo "A" sustenta essa conclusão.

Os juízes "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 juízes "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. Desenvolvi 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

mais uma *racionalidade* para o exercício jurisdicional que uma ferramenta técnica específica. O relatório da experiência norte-americana indicou que as técnicas de *early involvement*, o cronograma de atividades, a fixação de data para julgamento e o controle sobre o tempo de produção probatória reduzem o tempo de processamento dos recursos e o uso de juízes auxiliares aumenta a satisfação geral dos advogados. O relatório da experiência inglesa evidenciou a mudança geral de mentalidade, o incremento de qualidade das peças processuais e decisões, a redução do número de litígios e o aumento de 60% em média no percentual de acordos. No Brasil, a gestão da burocracia judiciária revelou-se a técnica mais efetiva.

No dois sistemas anglo-saxões, o gerenciamento tinha o mesmo objetivo: gerar a resolução justa, rápida e satisfatória do conflito. Mas a forma de implementação e os resultados foram diferentes. A experiência norte-americana é difusa e está incorporada na prática dos tribunais (Kakalik, 1996). De alguma forma, o juiz norte-americano já é imbuído de preocupação com os custos do sistema, o que lhe assegura postura gerencial, os litigantes consideram o acordo como uma sempre possível solução para o caso, e aquele sistema tem tradição no uso dos mecanismos de *ADR*. O desafio do sistema de justiça dos EUA é padronizar minimamente os princípios de *case management* para evitar desvios de arbitrariedade dos magistrados. Já na Inglaterra, a mentalidade de gerenciamento judicial foi estimulada de forma concentrada, por radical inovação legislativa. Os efeitos colhidos neste sistema parecem ter sido de maior intensidade que nos Estados Unidos. Ambos os sistemas têm relativa estrutura judicial, o que auxiliou os resultados benéficos dos programas. E ambos têm tradição de justiça adversarial, o que, em tese, seria um obstáculo.

O levantamento realizado na Justiça paulista indicou que juízes brasileiros praticam alguma forma de gerenciamento de processos e que esta postura pode combater o congestionamento do sistema, pois os dados indicaram diminuição do tempo de tramitação e controle do crescente volume de demandas. As práticas aqui adotadas são de três naturezas: flexibilização do procedimento legal, incentivo aos meios consensuais e organização da estrutura judiciária. A flexibilização do procedimento, como a criação de momentos extraordinários para

tentativas de acordo e convocação de testemunhas para a audiência preliminar, produziu bons resultados em termos de duração do processo. As práticas que investem em tentativas de conciliação também se revelaram eficientes no controle do tempo e volume de processos. E a prática gerencial com melhores resultados em termos de celeridade foi a gestão do funcionamento dos cartórios judiciais. Este resultado lembra a ligação que existe, e estava esquecida, entre direito processual e organização judiciária.

De modo geral, os resultados não indicam qual a técnica de gerenciamento de processos mais adequada ao Brasil, mas sugerem a integração de três elementos: a burocracia judiciária, o procedimento legal e os mecanismos alternativos de resolução de conflitos.

Na medida em que o gerenciamento de processos é uma *racionalidade* e não somente técnica, ele tende a produzir resultados diferentes conforme a cultura jurídica em que é inserida. O ordenamento jurídico processual brasileiro filia-se a uma tradição romano-germânica, está baseado na lei, é inquisitorial e recebeu influência dos sistemas português e, mais recentemente, italiano e alemão. A condução do processo é definida pela lei e, no caso concreto, pelo juiz com base na lei. Quais seriam os efeitos de uma política de incentivo ao gerenciamento de processos em ordenamentos de tradição romano-germânica, de tradição formalista-legalista e de cunho inquisitorial? Como o gerenciamento se funda no aumento do controle judicial sobre o andamento dos processos, é provável que o ativismo judicial dos sistemas inquisitoriais facilite a disseminação do instituto. Esta será a discussão do próximo capítulo.

Mas isso pode não ser suficiente para definir o ponto de equilíbrio entre o desenho procedimental da lei e a direção que o juiz lhe dá. Na comparação feita na justiça paulista, o juiz que declarou conduzir o processo estritamente nos termos legais e não criar nada que não esteja em lei ("condução legal") produziu o maior tempo de tramitação em praticamente todos os procedimentos analisados. Qual o limite e como deve ser usado o poder de direção que o juiz exerce sobre o processo? A propensão natural dos modelos inquisitoriais para a condução ativa do processo está condicionada a outros fatores, como

as características do modelo processual, os métodos de trabalho, a formação jurídica, o modo como o juiz enxerga sua relação com a lei processual e a tutela jurisdicional, etc. É uma questão mais afeita à cultura jurídico-processual que à existência ou não de permissão legal. Esta é a questão do quarto capítulo.