



Marcelo Vieira: Gestão dos cartórios tem impacto na morosidade da Justiça

O tempo de tramitação de processos judiciais é comumente apontado como um dos maiores obstáculos, para não dizer, vilões, da Justiça brasileira. Muitos perguntam: Quais são as causas da morosidade da Justiça brasileira? Difícil identificá-las precisamente. Mas é possível sugerir que algumas delas estão ligadas à “*burocracia judicial*” e, mais diretamente, aos cartórios judiciais, tema que pouca atenção tem recebido nos debates sobre o aperfeiçoamento e a melhoria dos serviços prestados pelo Judiciário.

Como estão organizados e como funcionam os cartórios judiciais? Que práticas do cartório geram efeitos de aumento e diminuição do tempo de tramitação dos processos? Quais são os integrantes e quem gerencia (ou deveria gerenciar) o cartório judicial? Uma gestão da burocracia cartorial tem possibilidades de melhorar o tempo de tramitação dos processos? Essas são algumas das questões para as quais um estudo buscou trazer elementos esclarecedores.

Um levantamento quantitativo destinado a saber, por exemplo, quantos são e onde estão situados os cartórios judiciais, serviria para direcionar os jurisdicionados a um endereço mais próximo de suas residências (ou não, já que não há projetos direcionados a interiorização da Justiça, com exceção da Justiça do Trabalho). O que se procura é saber que realidade existe por detrás dos balcões dos fóruns.

É preciso conhecer e compreender as dificuldades encontradas, suas fases internas, como se organizam; como o funcionamento e sua organização (ou a falta dela), afetam o andamento dos processos; como seus servidores percebem o exercício jurisdicional que passa por suas mãos, entre outras inexploradas questões.

Para chegar a algumas possíveis respostas, uma equipe de investigadores liderada pela professora Elda Coelho de Azevedo Bussinguer, coordenadora de pesquisa da FDV (Faculdade de Direito de Vitória), encomendada pela Secretaria de Reforma do Judiciário, ouviu magistrados e servidores das Varas Cíveis e Criminais, federais e estaduais, da Região Sudeste, sobre as possíveis causas da demora do processamento das demandas judiciais.

O estudo finalizado no final do ano passado conheceu métodos e técnicas administrativos, operacionais e organizacionais, utilizados em cada um dos juízos, o que fez aos investigadores analisar, comparativamente, as boas e as más práticas da administração, as formas de gestão do trabalho e de pessoas, deixando evidenciado como a gestão e o funcionamento dos cartórios judiciais de primeiro grau influenciam diretamente sobre a morosidade da Justiça.

Muito embora a pesquisa trace um paralelo do funcionamento da Justiça Federal e Estadual, o objetivo do estudo nunca foi mensurar quais “das Justíças” seriam melhor/pior a serem seguidos/não seguidos. Mas quem sabe ambas possam compartilhar experiências até então exitosas.

Vejamos alguns apontamentos da pesquisa.

Comunicação na primeira tentativa de citação

Na esmagadora maioria (99%) das varas cíveis federais pesquisadas realizam a primeira tentativa de citação por meio de mandado a ser cumprido por oficial de Justiça, e o restante (1% das varas) costuma acontecer por correio. Tal fato certamente se deve a dois fatores: à exceção contida no artigo 222, alínea 'c', do Código de Processo Civil, que prevê que as citações das pessoas jurídicas de direito público devem ser feitas por oficial de justiça, e à previsão da Lei Complementar 73/93 no sentido de que a intimação dos membros da Advocacia-Geral da União deve ser sempre pessoal.

Quanto às varas cíveis estaduais, a maioria (79%) costuma realizar a primeira tentativa de citação por correio, e o restante (21%) costuma fazê-lo por meio de mandado a ser cumprido por oficial de Justiça.

Nesse caso, embora o Código de Processo Civil preveja que a citação inicial seja realizada por correio, excepcionando a figura da citação por oficial de Justiça, prevista no artigo 222 do Código de Processo Civil, os chefes de cartório consultados, optam por realizar as citações diretamente por oficial de Justiça em razão da ineficiência da citação por correio (que muitas vezes retorna, ou é assinada por quem não tem poderes), o que torna necessária a realização de nova citação, desta vez por mandado.

Segundo eles, a previsão de citação inicialmente por mandado, pouparia tempo e dispêndios de recursos públicos.

Distribuição das tarefas nos cartórios

Na maioria das varas cíveis federais, a responsabilidade pela distribuição de tarefas é exercida pelo próprio chefe de cartório (74% das varas), mas em algumas dessas varas essa responsabilidade é compartilhada com outro servidor, 17% das varas, ou com o próprio juiz (3% juiz e chefe de cartório, 3% juiz e 3% juiz, chefe de cartório e outros).

Já nas varas cíveis estaduais, a responsabilidade pela distribuição de tarefas é exercida de forma quase unânime pelo chefe de cartório, 94% das varas, e só é compartilhada com outro servidor ou com o juiz em alguns poucos casos, 4% chefe de cartório e outro, 1% juiz e chefe de cartório e 1% outro.

Esses dados demonstram, ainda que de forma sutil, haver uma diferença na forma de gestão entre as duas esferas de competência: nas varas cíveis federais a gestão parece ser mais colaborativa enquanto nas varas cíveis estaduais a gestão parece ser mais centralizada na pessoa do chefe do cartório.

Partindo das hipóteses de que há grandes diferenças estruturais — recursos materiais e humanos — entre as esferas federal e estadual e de que os cartórios não seguiam um modelo prévio e padronizado de gestão, foram colhidas informações relativas à gestão desses cartórios com base no modelo de administração por objetivos.

Grau de gestão exercido pelo juiz

O grau de gestão exercido pelo juiz sobre o dia-a-dia do cartório ocorre em maior parte nas varas cíveis federais com 17% de gestão máxima, 39% de gestão intermediária e 30% de gestão mínima, totalizando 86%. Na gestão das varas cíveis estaduais o Juiz atua com 10% de gestão máxima, 19% de gestão intermediária e 30% de gestão mínima, totalizando 59%.

O estudo aponta, em outras palavras, que há uma diferença expressiva, pois o percentual de varas cíveis federais em que o juiz não exerce nenhum grau de gestão é de 14% das varas pesquisadas. É



praticamente três vezes menor que o percentual de varas cíveis estaduais com esse mesmo grau de gestão, 41%.

Assim, continua a pesquisa, é possível que tal fato decorra do tempo de permanência do juiz nas varas, que costuma ser maior nas varas cíveis federais e menor nas varas cíveis estaduais, considerando o tempo em que cada magistrado fica lotado naquele Juízo.

Tudo isso para refletir se a gestão das varas cíveis federais por Juiz influencia positivamente ou negativamente na gestão dos cartórios.

Metas internas

As 'metas internas' objeto da pesquisa foram direcionadas enquanto objetivos internos — criados independentemente de exigência do tribunal ao qual a vara é vinculada sendo —, bem definidos, mensuráveis, possíveis, importantes e fixados em um horizonte de tempo.

Dentre as varas cíveis federais, a maioria, 87%, fixa metas internas na vara (cartório e gabinete) para estabelecer e detalhar os objetivos e prazos que precisam ser cumpridos.

Já dentre as varas cíveis estaduais, um menor percentual, 59% das varas, estabelece metas internas.

Embora não se tenha questionado, nas entrevistas realizadas, o motivo da ausência de fixação de metas internas por varas cíveis federais (13% das varas) e por varas cíveis estaduais (41 % das varas), é possível, sugere a pesquisa, que a inexistência de metas internas decorra da fixação, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), de 10 metas anuais que, desde 2009, devem ser cumpridas pelo Poder Judiciário objetivando, dentre outros fins, a diminuição da morosidade da prestação jurisdicional. Portanto, apesar de não terem fixado metas internas, tais varas podem se utilizar das metas do CNJ para nortear suas atividades.

Realização de treinamento

Na maioria, levando em consideração as varas cíveis federais, 90%, e nas varas cíveis estaduais, 67%, já foram realizados treinamentos das pessoas que trabalham nos respectivos cartórios e gabinetes.

Contudo, os treinamentos são oferecidos pelo tribunal ao qual a vara está vinculada e são facultativos, o que revela que muitos servidores realizam os treinamentos apenas para computar carga horária, para fins de promoção na carreira.

Alguns entrevistados relataram que tais cursos são úteis porque dizem respeito à utilização de programas de computador e ao uso do sistema informatizado de acompanhamento processual (onde há) utilizado para o desenvolvimento do trabalho na vara.



No caso do melhor grupo de Varas cíveis estaduais, em que há praticamente 23% a menos de treinamento que nas varas cíveis federais, o funcionamento e a gestão da vara acabam por ficar prejudicados, haja vista que os servidores aprendem a trabalhar com seus próprios colegas ou mesmo sozinhos — muitas vezes de forma pouco eficiente e sem conhecimento das funções a serem desempenhadas, o que acaba por prejudicar o bom funcionamento da vara —, aumentando o risco de que isso comprometa a sua própria produtividade e, conseqüentemente, a produtividade do Juízo.

Outros entrevistados relataram que muitas vezes os cursos jurídicos oferecidos não têm relação direta com sua área de atuação nas varas cíveis nem têm por objetivo a capacitação dos servidores para o desempenho de suas atividades.

Cumprimento de prazos

A maioria esmagadora de varas cíveis federais, 94%, afirmou que realizam algum controle de cumprimento de prazos pela vara (cartório e gabinete) e por terceiros (partes, Ministério Público, peritos etc.) para verificar e viabilizar o alcance das metas pela equipe.

Em uma proporção um pouco menor, 81%, as varas cíveis estaduais também realizam um controle interno de prazos processuais.

Controle de produtividade

A produtividade — conceito relacionado à eficiência — foi considerada como a relação entre o resultado obtido e o esforço despendido.

Ou seja: quanto menor for o esforço, o custo ou a quantidade de recursos despendidos para se alcançar um mesmo resultado e quanto maior for a qualidade, o volume ou o valor do resultado alcançado com o mesmo custo, maior será a produtividade.

Embora seja um indicador útil para verificar e viabilizar o alcance das metas pela equipe, o controle interno de produtividade da vara (cartório e gabinete) é realizado por pouco menos da metade das varas cíveis federais, 43% das varas, e por pouco mais da metade das varas cíveis estaduais, 53%.

Desempenho dos servidores

Embora seja um indicador útil para se verificar e viabilizar, em relação a cada pessoa individualmente, a eficácia do treinamento e o alcance das metas tanto na iniciativa privada quanto no serviço público (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 2002), a avaliação de desempenho individual também só costuma ser realizada por pouco mais da metade das varas cíveis federais, 54%, e por pouco menos da metade das varas cíveis estaduais, 39%.

Motivação/incentivo [\[1\]](#) dos servidores

Embora objetivem proporcionar crescimento pessoal e melhoria contínua dos resultados obtidos individual e coletivamente considerados (RIBEIRO; SADALLA, 1998), os mecanismos internos de motivação/incentivo das pessoas que trabalham nos cartórios e gabinetes são muito pouco utilizados pelas varas pesquisadas.

Apenas 24% das varas cíveis federais e 10% das varas cíveis estaduais pesquisadas utilizam desses

mecanismos.

Tempo para a prática de atos processuais

Quanto aos atos processuais, propriamente ditos, não se pretendeu, na pesquisa, investigar a causa da demora (pois é possível que, por exemplo, a demora decorra da dependência da prática de atos das partes, atos dos oficiais de justiça, atos dos Correios etc.). Buscou-se obter apenas uma estimativa, pelos chefes de cartório, dos tempos despendidos para a prática de atos processuais nas varas pesquisadas.

Maior ‘gargalo’ da vara

As estimativas obtidas em ambas às esferas de competência foram bastante próximas: nas varas cíveis federais os processos costumam demorar no próprio cartório em 79% dos casos. Quanto às varas cíveis estaduais, são 81% dos casos. Embora tais números sugerirem que o maior ‘gargalo’ da demora do processo é o cartório, também é necessário que se adotem medidas para diminuir a morosidade do trâmite dos processos nos gabinetes, já que os gabinetes também foram apontados como ‘gargalos’ de parte das varas cíveis federais em 21% das varas, e 19% no caso das varas cíveis estaduais, apontou a pesquisa.

Tempo para a juntada de petições

Com base nas estimativas fornecidas pelos chefes de cartório sobre o tempo despendido para a juntada de petições, contado desde quando as petições chegam ao cartório, observa-se que, independentemente do motivo, apenas a minoria das varas cíveis federais, 40%, decorrente da soma dos percentuais relativos a 1 e a 2 dias, respeita o prazo de 48 (quarenta e oito) horas previsto no artigo 190, segunda parte, do Código de Processo Civil.

Contudo, no universo das varas cíveis estaduais, nota-se que, também independentemente do motivo, uma parte ainda menor, aproximadamente 25% das varas, decorrentes da soma dos percentuais relativos a 1 e a 2 dias, respeita o prazo legal para a realização da juntada de petições.

Publicação de intimações na imprensa

Já com base nas estimativas fornecidas pelos chefes de cartório sobre o tempo despendido para a realização de publicação de intimações na imprensa, desde o momento em que o ato precisa ser publicado, nota-se que, independentemente do motivo, o mesmo percentual de varas cíveis federais, 40% das varas, decorrentes da soma dos percentuais relativos a 1, 2, 3 e 4 dias, respeita o prazo de 48 (quarenta e oito) horas, previsto no artigo 190, segunda parte, do Código de Processo Civil, prazo esse contado duas vezes: 48 horas para a remessa do ato para publicação e 48 horas para a realização da publicação em si pela imprensa oficial.

Contudo, revela a pesquisa, nota-se uma alteração dos resultados obtidos no gráfico anterior em relação às varas cíveis estaduais: aqui, uma parte muito maior de varas, aproximadamente 55% das varas, decorrentes da soma dos percentuais relativos a 1, 2, 3 e 4 dias, respeita o prazo legal para a realização de publicação de intimações. Assim como no caso do gráfico anterior.

A pesquisa ainda investigou se a forma de gestão dessas varas tem algum impacto sobre essa diferença encontrada novamente entre as estimativas, feitas pelos próprios servidores, do tempo despendido.

Prolação de despachos



As estimativas de tempo feitas pelos chefes de cartório para a prolação de despachos, desde o momento da conclusão, demonstram haver mais uma vez diferença entre as duas esferas de competência: o percentual de varas cíveis federais que respeita o prazo de 2 (dois) dias previsto pelo artigo 189, I, do CPC para a prolação de despacho, aproximadamente 20% das varas, decorrentes da soma dos percentuais relativos a 1 e 2 dias, é menor que o percentual de varas cíveis estaduais que afirmam observar tal prazo, quase 50% das varas, decorrentes da soma dos percentuais relativos a 1 e 2 dias.

Contudo, trouxe o levantamento, que novamente o prazo legal é descumprido pela grande maioria das varas, provavelmente porque, o tempo despendido para a prolação de despacho sofre influência das diferentes formas de gestão das varas.

Prolação de sentenças

Em relação à estimativa de tempo feita pelos chefes de cartório para a prolação de sentenças, desde o momento da conclusão, encontra-se novamente uma diferença, independentemente do motivo: o percentual de varas cíveis federais que respeita o prazo de 10 (dez) dias previsto pelo artigo 189, II, do CPC para a prolação de sentença, aproximadamente 20% das varas, decorrentes da soma dos percentuais relativos a 3, 5, 7 e 10 dias, é menor que o percentual de varas cíveis estaduais que observam tal prazo, pouco mais de 30% das varas, decorrentes da soma dos percentuais relativos a 1, 2, 3, 4, 5, 7 e 10 dias.

Em síntese, conclui a pesquisa, que a maior parte das varas cíveis federais e estaduais conseguem desempenhar suas atividades de cartório e de gabinete dentro dos prazos previstos em lei.

Experiências já realizadas

Em síntese, esclarece a pesquisa, que por meio das entrevistas detalhadas com a amostra das varas do melhor e do pior grupos de Varas Cíveis Federais e Estaduais, foi possível colher uma relação das iniciativas e experiências já realizadas por elas e que, segundo os respectivos chefes de cartório e magistrados, têm contribuído para a ampliação e promoção da celeridade processual (ou não).

Experiências adotadas por varas federais

Melhor gestão

- controlar melhor os prazos processuais;
- cumprir metas, comparar produtividade individual apresentada por servidores, encaminhar ato praticado com erro para quem errou o retifique;
- definir metas anuais (ex.: estipular quantidade de processos que devem ser reduzidos no período), transferir para o chefe de cartório a prática de atos ordinatórios;
- determinar que as sentenças sejam sintéticas / concisas;
- diminuir a quantidade de processos conclusos para sentença;
- dividir processos conforme o assunto / metas do CNJ / prioridade legal;
- dividir as tarefas cartorárias em 4 equipes, para que cada equipe tenha uma atividade preponderante: (a) Processo de conhecimento, (b) Execução, (c) Apoio ao gabinete, (d) Atos gerais;
- dividir processos por especialização / matéria e por repetição;
- identificar os processos em atraso;
- julgar os processos conforme a ordem cronológica;
- realizar audiências em apenas uma semana por mês;
- reunir-se com assessores para traçar metas de otimização do trabalho;



- separar os processos por metas / prioridades legais;
- vincular assessores específicos para cada processo, simplificar / corrigir os termos das decisões, enviar processos para INSS/CEF para que eles calculem valores para se evitar embargos.

Pior Gestão

- apreciar liminares oportunamente para o processo fluir (exceto as urgentes) e evitar decisões interlocutórias (tais como o saneamento) • atribuir poderes ao diretor para a prática de atos ordinatórios;
- controlar diariamente as metas por meio de relatórios estatísticos;
- cumprir metas internas e da corregedoria (ex: sentença não pode ultrapassar 180 dias; decisão interlocutória não pode ultrapassar 60 dias; processos da meta 2 / idosos / ações constitucionais têm prioridade absoluta; processos devem ser movimentados em até 30 dias);
- dividir a vara em setores: processos de conhecimento, de execução e não conclusos;
- dividir os processos por especialização / matéria / procedimento;
- elaborar um fluxograma completo nos despachos para se evitar novas conclusões;
- priorizar processos não sentenciados / urgentes em detrimento de processos em execução;
- separar processos de matéria exclusivamente de direito para se proferir sentença logo após contestação;
- utilizar um sistema informatizado interno de comunicação entre servidores/juiz que não demande deslocamento físico.

Experiências adotadas por varas estaduais

Melhor Gestão

- acelerar as publicações;
- alterar a distribuição de tarefas dos servidores;
- dividir tarefas por especialização/matéria;
- implementar o NEP;
- pesquisar bens penhoráveis;
- priorizar processos com acordo/desistência/renúncia/audiência marcada;
- separar os processos para decidir/sentenciar;
- separar processos com pedido de penhora on-line;
- separar processos por assunto e ordem cronológica;
- transferir ao cartório a função de lançar decisões no sistema informatizado e na publicação;
- utilizar cópia da decisão como ofício/mandado (despacho mandado)

Pior Gestão

- atribuir ao cartório a prática de atos ordinatórios;
- comparar constantemente os dados estatísticos entre as varas certificadas;
- controlar o tempo parado dos processos;
- designar assessor específico para processos com urgência / preferências legais;
- designar inicialmente uma audiência especial de conciliação nos processos de rito ordinário de grande repercussão (para depois se fazer a citação do réu caso, não haja acordo);
- encaminhar virtualmente decisões do assessor para o juiz corrigir;
- estabelecer metas de produtividade em relação a sentenças para aumentar a proporção de processos entrados x saídos;
- manter apenas um assessor no gabinete e transferir o outro para o trabalho do cartório;



-
- montar um sistema informatizado de códigos de decisões padronizadas;
 - ordenar processos para sentença de forma lógica;
 - proferir sentença em audiência;
 - proferir sentenças/decisões assim que chegam ao gabinete;
 - realizar processo seletivo para estagiários/servidores do gabinete;
 - redistribuir atribuições para assessores/estagiários/servidores;
 - sanear processo em audiência preliminar;
 - separar os processos conforme o ato a ser praticado;
 - transferir a um único servidor a elaboração de Decisões / sentenças de baixa complexidade.

A pesquisa, longe de ser um trabalho que queira incriminar ou reduzir o necessário, relevante e auspicioso papel dos cartórios judiciais na realização da Justiça, sugere, nas próprias considerações da professora Elda Coelho, identificar os indicadores relacionados com a gestão dos processos de trabalho que podem limitar a celeridade do processamento das ações em primeiro grau, para então analisar o impacto desses indicadores sobre a morosidade.

Os dados coletados que ora trazemos é uma pequena amostra do grandioso e detalhado trabalho da equipe da Faculdade de Direito de Vitória que ao superar entraves e resistências característicos de trabalhos de campo, pôde, comparativamente, apontar as boas e as más práticas de gestão, lançando um desafio para que gestores e formuladores de políticas se debrucem sobre os resultados e possam sugerir e implementar modelos de melhoria na Justiça brasileira.

[1]A motivação é um “conjunto de fatores psicológicos (conscientes ou inconscientes) de ordem fisiológica, intelectual ou afetiva, os quais agem entre si e determinam a conduta de um indivíduo” (FERREIRA, 1999).

Date Created

09/10/2012