

Análise da Gestão e Funcionamento dos
Cartórios Judiciais

Ministério da Justiça - Secretaria de Reforma do Judiciário
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD

Junho de 2007

Apoio Institucional

Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas
Judiciais – CEBEPEJ

Escola de Direito de São Paulo da Fundação
Getúlio Vargas – DIREITO GV



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Presidente da República
Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Ministro de Estado da Justiça
Tarso Genro

Secretário de Reforma do Judiciário

Rogério Favreto

Consultores

Coordenação:

Paulo Eduardo Alves da Silva

Orientação Científica:

José Reinaldo de Lima Lopes; Maria Teresa Sadeck

Pesquisadores:

Alba Cantanhede França; Alexandre Ferraz Herbetta; Ana Lucia Pastore Schritzmeyer;

Dorival Carreira; Frederico de Almeida

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Secretaria de Reforma do Judiciário

Endereço: Esplanada dos Ministérios, Bloco T, 3º Andar, Sala 324

Cep 70.064-900, Brasília - DF, Brasil.

Fone: 55 61 3429 9118

Correio eletrônico: reformadojudiciario@mj.gov.br

Internet: www.mj.gov.br/reforma

Distribuição gratuita

Primeira edição - Tiragem: 1.000 exemplares

Projeto Gráfico: Renato Berlim Fonseca

Revisão: José Geraldo Campos Trindade

Impresso pela Ideal Gráfica e Editora Ltda.

A transcrição e a tradução desta publicação são permitidas,
desde que citadas a autoria e a fonte.

Sumário

Apresentação	7
I – A Pesquisa	9
1. Introdução	9
2. Informações Metodológicas	10
3. Perfis dos cartórios judiciais estudados	13
II – Os Resultados	19
1. Dados gerais dos cartórios estudados	19
2. O impacto dos cartórios sobre a morosidade da Justiça	23
3. A “invisibilidade” dos cartórios judiciais	29
a) A “jurisdição” exercida em cartório	29
b) A “invisibilidade” dos cartórios perante o Tribunal, as normas processuais e a reforma do Judiciário	29
c) A importância de funções protocolares e de relacionamentos pessoais	36
4. Organização e funcionamento dos cartórios judiciais	41
a) Falta de planejamento e rotinas complexas	41
b) Estrutura organizacional ultrapassada	44
c) O cartório e a informatização dos serviços de justiça – a “cultura do balcão” e a “cultura do papel”	45
5. Dois dos cartórios estudados, comparativamente	50
III – As Conclusões	55
Equipe Técnica	57

Apresentação

A Secretaria de Reforma do Judiciário tem desenvolvido uma série de políticas públicas com vistas a diminuir a distância entre o cidadão brasileiro e o sistema de Justiça.

As pesquisas e os diagnósticos sobre o funcionamento das instituições de Justiça são instrumentos que auxiliam na compreensão, de um lado, das suas qualidades e potencialidades e, de outro, das limitações e dificuldades. Por estas razões, formam importantes subsídios para orientar as ações e políticas institucionais do Governo Federal.

O presente estudo, sobre a gestão e o funcionamento dos cartórios judiciais, insere-se neste contexto de formação de opinião consubstanciada em elementos científicos e culturais. Porém, não tem a pretensão de exaurir o assunto, tratando-se de uma análise parcial que visa a servir como importante indicativo da forma de organização e estruturação do serviço cartorário a partir de análise e avaliação nas unidades integrantes do Poder Judiciário do Estado de São Paulo.

Cabe ressaltar, que mesmo sendo o presente estudo baseado em investigação pontual, os elementos colhidos indicam certa realidade do sistema nacional, ressalvadas as peculiaridades de funcionamento em outros Estados da Federação.

Deste modo, o presente estudo de casos e a sua divulgação objetivam colaborar para que o governo brasileiro e a sociedade civil formem suas opiniões com base em elementos de convicção colhidos com rigor técnico e, por isto, mais aproximados da realidade, proporcionando medidas de aprimoramento compatíveis com a importância do tema.

Busca-se, por fim, adotar este como subsídio, para que se possa escolher possibilidades mais adequadas da atuação da Secretaria de Reforma do Judiciário, com vistas a sugerir medidas para tornar a administração cartorária judicial mais ágil e eficiente, de modo a assegurar maior acesso da população ao Poder Judiciário, com uma prestação jurisdicional mais célere e qualificada.

Rogério Favreto
Secretário da Reforma do Judiciário

I – A Pesquisa

1. Introdução

Este relatório sintetiza conclusões de um estudo amplo e multidisciplinar destinado a conhecer a organização e o funcionamento de cartórios judiciais e seus efeitos sobre o que se convencionou chamar de morosidade da Justiça.

O tempo de tramitação de processos judiciais é comumente apontado como um dos maiores obstáculos dos sistemas judiciais em geral. 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, temas que pouca atenção têm recebido nos debates sobre a reforma do 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 gere 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 este estudo busca trazer elementos esclarecedores.

2. Informações Metodológicas

Os cartórios judiciais constituem um universo peculiar e de modo geral desconhecido, a ponto de não ser suficiente analisá-los superficialmente. Um levantamento quantitativo destinado a saber, por exemplo, quantos são e onde estão situados traria pouca informação sobre a realidade que existe por detrás dos balcões dos fóruns. Antes, é preciso conhecer e compreender suas articulações internas, como se organizam, como sua organização e funcionamento afetam o andamento dos processos, como seus integrantes percebem o exercício jurisdicional que passa por suas mãos, entre outras inexploradas questões.

Partindo dessa premissa, esta pesquisa escolheu como ferramenta metodológica o *estudo de casos*, técnica metodológica que não permite extrair conclusões generalizantes, mas é a mais adequada para explorar um objeto complexo e desconhecido, como são os cartórios judiciais.

Dada a necessidade do maior aprofundamento possível no objeto de estudo, preferiu-se limitar a pesquisa a um número reduzido de cartórios judiciais e a um universo preciso. Considerando a maior representatividade numérica das justiças estaduais na movimentação processual brasileira (*Diagnóstico do Poder Judiciário*, 2004) e, entre elas, o maior contingente de processos, funcionários e índice de litigância na justiça do Estado de São Paulo (*idem*), optou-se por limitar os casos a cartórios judiciais estaduais paulistas.¹

De forma alguma isto significa que as conclusões aqui apresentadas sejam exclusivas dos cartórios estudados ou da Justiça paulista². Os casos estudados representam *tipos* de cartórios judiciais oficializados, possivelmente presentes em outras regiões e unidades da Federação, já que todos, em maior ou menor medida, comungam de características semelhantes, função idêntica e submetem-se a uma mesma legislação processual.

A escolha dos quatro cartórios estudados baseou-se em estudos e entrevistas preliminares com gestores de tribunais e operadores do direito em geral, com juízes, advogados, diretores e escreventes. A partir desses primeiros dados, optou-se por focar a análise em dois cartórios da Capital do Estado e em dois do interior. Entre aqueles, um cartório recente e um antigo e, entre estes, um considerado de “fácil provimento” e outro considerado de “difícil provimento” do cargo de juiz titular³.

As entrevistas preliminares também subsidiaram as hipóteses orientadoras do início da investigação: a) cartórios da Capital tendem a funcionar diferentemente dos de comarcas do interior por uma série de razões ligadas às relações dos funcionários com o público, o juiz, o tribunal e com a função jurisdicional de modo geral – assim, escolheu-se dois cartórios da Capital e dois do interior; b) cartórios mais antigos tendem a sedimentar rotinas de trabalho que se perpetuam mais por costume do que por algum critério de racionalidade organizacional – nesse sentido, selecionou-se um cartório antigo e um recente da Capital; c) cartórios em que os juízes passam períodos curtos tendem a funcionar pior do que aqueles em que o juiz, por estar lotado há mais tempo, assume a gestão do cartório – um cartório de comarca considerada de “difícil” e outro de “fácil” provimento⁴.

¹ As Justiças estaduais representam 73% de todo esse movimento e, entre elas, a Justiça paulista apresenta o maior volume de processos, a maior estrutura judiciária e o maior índice de litigância (MJ-SRJ, *Diagnóstico...*, 2004). Apenas em 2003, o Ministério da Justiça constatou que 5,9 milhões (48,9%) dos 11,9 milhões de processos foram ajuizados perante a justiça paulista; computou 1.926 juízes paulistas para um total nacional de 13.474 e uma média de 361 juízes por estado e 50.985 funcionários perante uma média estatal de 6.620 por estado; e mediu um processo para cada 6,62 habitantes do Estado de São Paulo, para uma média nacional de um processo para 10,2 habitantes (MJ-SRJ, *Diagnóstico...*, 2004).

² Em debate prévio sobre as conclusões desta pesquisa, realizado com as principais entidades envolvidas, ficou claro que os problemas apontados não são exclusivos da Justiça paulista. Alguns deles, inclusive, já podem ter sido resolvidos no âmbito deste Estado - como o tempo da rotina da publicação -, embora ainda sejam verificados em cartórios de outros Estados.

³ Curioso notar que, para diversos entrevistados, o volume de processos existente no cartório não foi considerado, por si só, como fator relevante capaz de afetar seu desempenho.

⁴ Essa terminologia não existe mais e é aqui adotada apenas para ilustrar as comarcas mais ou menos procuradas pelos juízes para permanecerem por um período de tempo maior.

Levantamentos interdisciplinares forneceram os dados da pesquisa: uma etnografia dos cartórios judiciais estudados, um relatório gerencial de sua organização e métodos de trabalho e o levantamento de seu desempenho em termos de tempos processuais. Os dois primeiros basearam-se em observação e entrevistas realizadas in loco durante seis meses e o último, em análise de processos judiciais dos cartórios estudados⁵.

A escolha da amostra de processos analisados pautou-se pelo cuidado em isolar a variável organização e funcionamento do cartório de outras variáveis que poderiam influenciar o tempo do processo. Além disso, optou-se por explorar também a relevância dos ritos processuais para a produção de diferentes tempos do processo. Assim, foram selecionadas amostras de processos de ritos ordinário e sumário, cada qual composta de feitos de uma mesma classificação oficial do objeto ou natureza da ação (indenização por danos morais em ordinários e acidente/seguro de veículos em sumários), e originários dos quatro cartórios judiciais escolhidos⁶.

Por fim, optou-se pela coleta de dados de processos distribuídos à segunda instância e que aguardavam julgamento no acervo do Arquivo Geral do Tribunal de Justiça de São Paulo. Isso permitiu a análise de processos judiciais com andamento completo em primeira instância (já que sua localização no Arquivo Geral pressupõe existência de sentença de primeiro grau e de recurso de apelação).

Além dos critérios acima relatados, a seleção dos processos da amostra atendeu ao critério da relevância social do objeto da ação: daí a escolha de processos de indenização por danos morais, tema que suscita importantes debates doutrinários e jurisprudenciais e já desponta entre as principais demandas da justiça brasileira; e de acidente e seguro de veículo, relevante pela proximidade do cotidiano de setores médios da sociedade, representando uma demanda significativa da justiça⁷.

As amostras possuem um tamanho de 50% dos processos originários de cada um dos cartórios selecionados. Assim, buscou-se garantir representatividade dos processos de todos os quatro cartórios - mesmo daqueles com baixo número total de processos da classificação selecionada.

Além do levantamento junto à amostra de processos, a pesquisa optou por realizar, em seguida, uma análise em profundidade em alguns poucos processos de cada cartório estudado, de forma a compreender em detalhes os fenômenos e causas de morosidade inicialmente apontados.

⁵ Utilizou-se um instrumento de coleta que registrou dados gerais de uma amostra de processos de rito ordinário e sumário (número do processo, vara de origem, número e qualificação de autores e de réus, tipo de ação) e atos praticados durante o procedimento (manifestações do juiz e Ministério Público, saídas e retornos a cartório, protocolos e juntadas de petições de advogados, protocolos e juntadas de outros documentos, atos de publicação em Diário Oficial, atos de cumprimento de diligências e certidões). Calculou-se a frequência desses atos nos processos e o tempo acumulado em combinações necessárias entre eles, como decisão/publicação, protocolo/juntada; etc. Para as seqüências mais freqüentes num mesmo processo (como protocolo-juntada de petições), gerou-se tempos acumulados por processo (soma dos tempos de cada seqüência naquele processo), de cuja soma dos valores chegou-se à média e à mediana para cada amostra. Criados os instrumentos, foi realizado um pré-teste de metodologia que permitiu seu detalhamento, de acordo com os objetivos da pesquisa. Cuidou-se de tentar isolar a variável organização e funcionamento do cartório de outras que poderiam influenciar o tempo do processo. E optou-se por explorar a relevância dos ritos processuais para a produção de diferentes tempos do processo (amostras de processos de ritos ordinário e sumário). Entre os tipos de processo, escolheu-se aleatoriamente ações de indenização por danos morais sob rito ordinário e acidente/seguro de veículos sob rito sumário, originários dos quatro cartórios judiciais escolhidos.

⁶ Procurou-se selecionar categorias oficiais que, além dos demais critérios, contemplassem processos originários dos quatro cartórios escolhidos a fim de garantir a comparação entre as unidades de análise da pesquisa.

⁷ Apenas a título de exemplo, estudo nacional sobre os Juizados Especiais Cíveis, responsáveis pelo tratamento de demandas cíveis de valor máximo de 40 salários mínimos, constatou pedidos de indenização por danos morais em 20% dos processos, em geral cumulados com outros pedidos, sendo que esse percentual chega a 50,4% no Rio de Janeiro; acidentes de trânsito representaram 17,5% da demanda dos Juizados, menor apenas que as decorrentes de relações de consumo (37,2%); nesse sentido, ver MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Diagnóstico dos Juizados Especiais Cíveis, Brasília, Ministério da Justiça, 2006, tabelas 3 e 6, pp. 26 e 28. Os processos classificados como pedidos de indenização por danos morais pelo sistema oficial paulista representam cerca de 20% do total de processos originários dos quatro cartórios selecionados pela pesquisa, que aguardam julgamento em segunda instância, afetos à antiga competência da secção de Direito Público do Tribunal de Justiça; no caso dos processos classificados como relacionados a acidente e seguro de veículo pelo sistema "Direito Privado 3", do qual extraiu-se a amostra da pesquisa, essa proporção chega a 23,12% (Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo).

Optou-se pela seleção de oito processos relacionados a contratos bancários, sendo três de cada cartório da Capital e um de cada cartório do interior. A escolha baseou-se nos mesmos critérios utilizados para seleção dos feitos de indenização por danos morais e acidente de veículos⁸ e em tempos medidos no teste da metodologia⁹.

⁸ O uso de serviços bancários é um imperativo da moderna vida urbana, e os processos dessa classificação, originários dos cartórios escolhidos e aguardando julgamento em segunda instância, incluídos no sistema afeto à antiga competência do Primeiro Tribunal de Alçada Cível - 1º TACSP, somam 557 feitos, 13,2% do total; quanto à relevância jurídica do tema, basta apontar a recente controvérsia, tratada pelo Supremo Tribunal Federal, sobre a aplicação ou não do Código de Defesa do Consumidor aos contratos bancários, que resultou no entendimento de que esses negócios jurídicos constituem relações de consumo.

⁹ Observou-se os tempos totais de 47 processos selecionados de acordo com essa classificação e origens, e comparou-os arbitrariamente com os resultados do teste metodológico, buscando destacar processos com tempo total em torno de dois anos (tempo próximo ao total médio dos casos observados no teste) e, em relação aos cartórios da Capital que apresentavam maior universo de processos dessa categoria em segunda instância, um caso com tempo menor (cerca de um ano) e um caso de tempo maior (até seis anos) de cada ofício.

3. Perfis dos cartórios judiciais estudados

Os cartórios A e B situam-se na Capital e os cartórios C e D, em comarcas do interior. O *cartório A* foi instalado há algumas décadas e o *cartório B* tem mais de cem anos. O cartório C está em comarca considerada de “fácil provimento” (juiz está lotado há mais de dez anos) e o cartório D em comarca considerada de “difícil provimento” (juiz atual está na Vara há menos de um ano).

Os cartórios A e D têm bons ambientes de trabalho e o diretor tem apoio dos funcionários, o que não se verificou nos cartórios B e C. Em todos, em maior ou menor grau, diretores e chefes redigem minutas de decisões para o juiz assinar. O cartório A tem a maior relação processos/escrevente e apenas recentemente aderiu à divisão de processos por numeração final entre os escreventes. No cartório B, o diretor se limita a atividades administrativas e há seções chefiadas por escreventes-chefe que se organizam e funcionam com relativa autonomia. O cartório C não mais utiliza fichas de andamento em cartolina. O cartório D realiza sessões prévias de conciliação em determinados processos, o que diminuiu seu volume de feitos e aumentou a motivação dos funcionários.

Perfis dos cartórios judiciais estudados e alguns resultados

Cartórios / características	A	B	C	D	Média
	capital	capital	interior	interior	-----
Dados gerais.	9245 processos	8261 processos	6014 processos	3603 processos	-----
	523 proc./escrev.	463 proc./escrev.	515 proc./escrev.	423 proc./escrev.	481.5
	0,51 comp./func.	0,43 comp./func.	0,5 comp./func.	0,6 comp./func.	0,51
Tempos* (dias)					
Tempo total	815	741	1056	740	701
Tempo até sentença	591	376	701	570	559.5
Tempo sentença-remessa	170	365	355	224	278.5
Tempo total de publicação	519	369	561	423	468
Tempo total de juntada	290	131	99	46	141.5
Tempo “em cartório”	748	718	1001	664	782.7
Ambiente de trabalho (0=péss.;5=excel)	4,1	2,47	2,47	4,1	3,4
	-----	-----	maior média etária	menor média etária	37.9 anos
Organização interna do trabalho e distribuição dos processos ¹⁰	por número final do processo – recente implantação	por Seções e, em cada seção, por número final;	por final há 15 anos; um escrev. por número final;	por final;	-----
	duas fichas de andamento (física e informatizada)	duas fichas de andamento (física e informatizada)	somente ficha informatizada (do sistema)	duas fichas de andamento (física e informatizada)	-----

¹⁰ Em geral, os cartórios organizam o serviço interno pela mistura de três critérios: “por tarefas”, “por finais” e “por rito”. Na organização “por tarefas”, cada funcionário é responsável por uma única tarefa em todos os processos do cartório. Na organização “por finais”, os processos são distribuídos entre os funcionários conforme sua numeração final, ou seja,

Juiz					
Tempo na Vara	recente	2 anos	16 anos	1 ano	-----
Aval. p/ funcion.	4.16	4.16	2.12	2.47	3.36
“juizite” (0=mín;5=máx.)	1.48	1.15	3.06	3	2.17
Diretor	mulher	homem	homem	mulher	
Tempo na função	15 anos	17 anos	20 anos	1 ano	
Relac. c/ func. (0 a 5)	4.4	3.5	3.6	4.4	3.98
Perfil	“ouvidora”	“autoritário”/ “fechado a mudanças”	“escrivão de processos”	“ouvidora”	-----
Relac. com escrev.chefe	4.4	3,8	4	4,5	4.2
Relac. com os escreventes	4.2	3,76	3,71	4,05	3.9
Relac. com o Tribunal	1,37	1.92	0,38	2	1.52

Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007. (*: amostra de processos de rito ordinário e sumário)

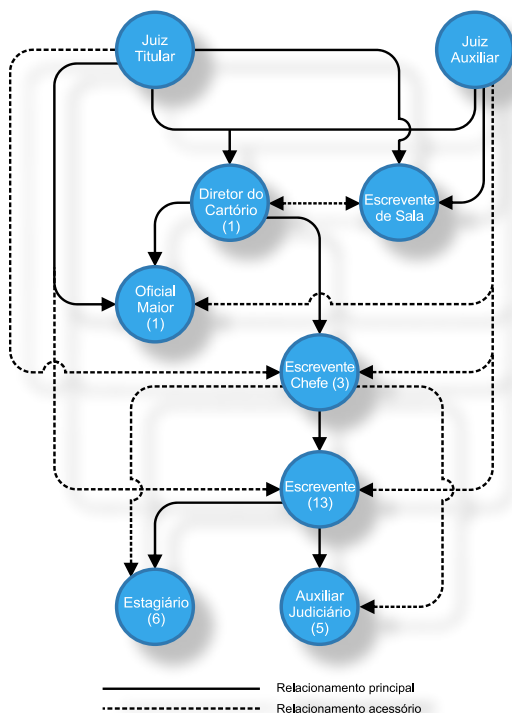
A estrutura funcional dos cartórios estudados é relativamente comum. O diretor é o grande responsável pela gestão do cartório e o juiz é uma figura distante nesse aspecto. O oficial maior, um escrevente-chefe que responde pelo cartório na ausência do diretor, pode assessorar o diretor na gestão do cartório (como no cartório A e no D) ou se limitar à chefia dos escreventes. Os escreventes-chefe exercem tarefas burocráticas de controle de um grupo de escreventes e também processam feitos (serviço em atraso dos escreventes e minutas de decisões para o juiz assinar). Os escreventes são os grandes processadores dos feitos: cumprem as rotinas necessárias, como as juntadas, conclusões, datilografia, publicações, etc. e se dividem por numeração final. Os auxiliares e estagiários geralmente atendem o balcão – tarefa considerada desagradável por quase todos os funcionários -, cuidam do leva-e-traz de documentos e processos, enviam e recebem ofícios, documentos e correspondências e, em alguns casos, realizam a rotina de publicação.

o funcionário é responsável por todas as tarefas em processos com determinada numeração final, independentemente do tipo de processo ou de procedimento. Na organização “por rito”, cada grupo de funcionários se encarrega de processar ações judiciais que tramitam por determinado rito ou procedimento: ações de rito ordinário, ações de rito sumário, ações de despejo, ações de execução, etc. Os cartórios costumam conjugar mais de um critério.

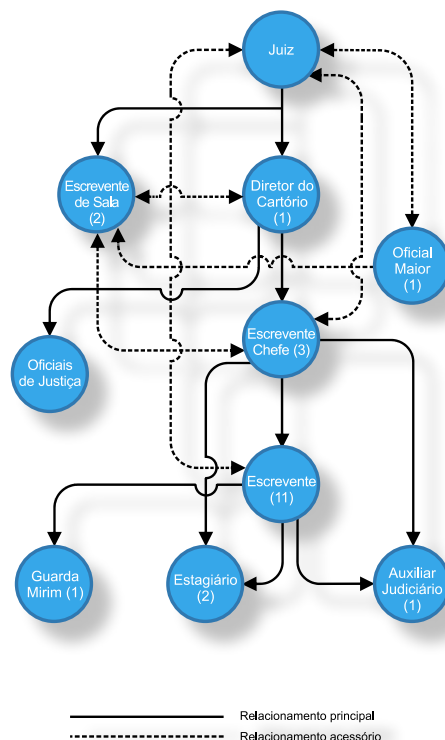
O quadro abaixo ilustra as funções, números de cargos e relacionamentos profissionais principais e acessórios observados nos cartórios judiciais estudados.

Organograma dos Cartórios Estudados

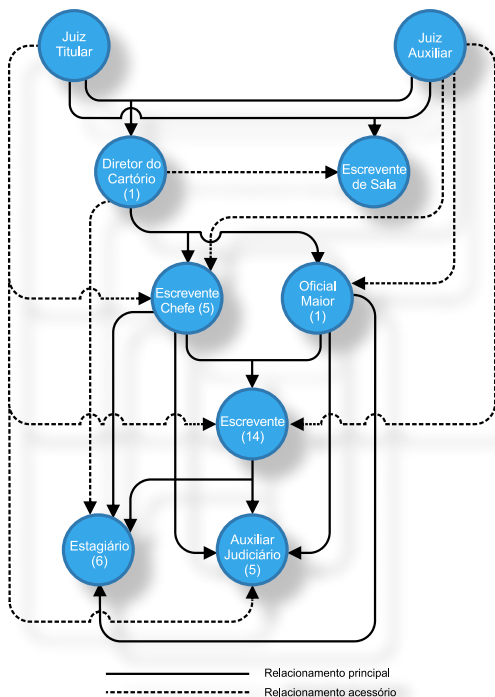
Cartório A



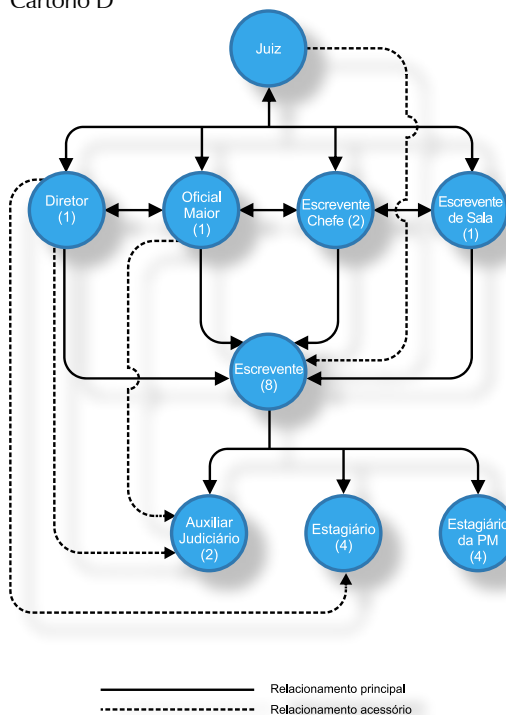
Cartório C



Cartório B



Cartório D



Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

O **cartório A** é localizado na Capital, tem o maior volume de feitos (9,2 mil processos), a maior relação processos por escrevente (523,2/1) e 15 computadores em rede para 29 funcionários. Recentemente, foi reorganizado por numeração final de processos (cada escrevente cuida de processos com uma dada numeração final). Há uma seção administrativa que centraliza e distribui algumas tarefas para os demais funcionários, como o recebimento de petições do protocolo e o envio de processos para a conclusão. Os auxiliares e o oficial maior também centralizam e distribuem processos e tarefas aos escreventes, como o recebimento e envio de mandados e correspondências. Segundo o diretor, a prática de redigir minutas de decisões para o juiz analisar e assinar é restrita. O oficial maior e os escreventes-chefe afirmaram redigir decisões e despachos mais simples.

O diretor está no cartório A há 15 anos, tem bom relacionamento com os funcionários e o ambiente de trabalho é agradável. Ele divide seu tempo entre a organização e gestão do cartório e rotinas de processamento dos feitos, por ele assumidas para desafogar escreventes com trabalho atrasado¹¹. O juiz titular, recém-chegado, é distante da gestão do cartório, auxiliando o diretor apenas quando este lhe submete alguma questão pontual que não tenha conseguido resolver sozinho. O oficial maior é o braço direito do diretor na gestão do cartório, mas também divide seu tempo entre processos de uma numeração final e o auxílio ao diretor em atividades organizacionais.

O **cartório B** tem mais de um século de existência, está localizado na Capital, tem o segundo maior volume de processos (8,2 mil), a terceira relação de processos por escrevente (463,2/1) e 14 computadores para 32 funcionários. Está organizado em quatro seções processuais organizadas por tipo de processo/rito (processos de rito ordinário, sumário, execuções e cautelares e procedimentos especiais) e uma seção administrativa. Em cada seção, um escrevente-chefe a organiza e gere com relativa autonomia e escreventes dividem entre si os processos pelo número final. O ambiente de trabalho não é dos melhores e o diretor não possui relação amistosa com alguns funcionários.

O diretor está naquele cartório há dezessete anos e, pelo que se observou, concentra-se em atividades administrativo-burocráticas do cartório. O juiz também não atua diretamente na organização do cartório.

As seções parecem desempenhar papel importante no funcionamento desse cartório, já que se organizam e funcionam com relativa autonomia. Os escreventes-chefe distribuem as tarefas processuais interna e externamente e elaboram minutas das decisões mais simples. Os escreventes realizam todas as rotinas processuais (juntada, publicação, conclusão, etc.) dos processos que assumem.

Auxiliares e estagiários atendem o balcão, ficham todos os processos e fazem o leva-e-traz de documentos interna e externamente. A Seção Administrativa, que funciona no cartório e na sala do juiz, também centraliza a distribuição de tarefas e dá suporte ao juiz, especialmente através dos escreventes de sala.

O **cartório C** localiza-se no interior, tem cerca de 6 mil processos, segunda relação processos por escreventes (515,5/1) e 10 computadores para 20 funcionários. Segundo o diretor, está organizado por numeração final há mais de 15 anos e há mais de cinco anos cada escrevente cuida de apenas um número final. Substituiu as fichas de andamento pelo registro no sistema informatizado.

Não há seções, mas os funcionários estão divididos em três grupos informais organizados em torno de dois escreventes-chefe e do oficial maior. Os escreventes-chefe realizam a administração burocrática desses grupos e também assumem o processamento de feitos, como os escreventes. A redação de minutas de decisão é generalizada, realizada tanto por chefes como por escreventes.

O diretor, no cartório há vinte anos, centraliza e decide todas as questões administrativas do cartório e é considerado autoritário pelos funcionários. O juiz, há 16 anos na Vara, tem muito pouca ingerência em questões administrativas e praticamente nenhum contato com os funcionários. O juiz desce em cartório todos os dias, por cerca de uma hora, para assinar as minutas de decisões que os escreventes e chefes elaboram.

O **cartório D**, também do interior, possui o menor contingente de processos (3,6 mil) e a menor relação de processos por escrevente (423,8/1). Há 12 computadores ligados em rede para 20 funcionários (sem contar

¹¹ Até há pouco tempo, por exemplo, o diretor assumia uma numeração final de processos, como qualquer outro escrevente do cartório.

os quatro guardas-mirins vinculados à Prefeitura que auxiliam o cartório). Realiza sessões de conciliação em determinados processos, o que diminui seu volume de feitos.

O diretor, há 16 anos funcionário da Justiça e há apenas um ano nessa função, exerce toda a gestão do cartório e tem apoio dos funcionários. O juiz, há pouco mais de um ano na Vara, é distante da organização do cartório e delega aos funcionários a elaboração das minutas das decisões. Segundo entrevistas, a elaboração de minutas de decisões é ampla e generalizada; abrange despachos simples, decisões e sentenças e é feita por chefes e escreventes.

Um grupo de funcionários, composto pelo diretor, o oficial maior, um escrevente-chefe e dois escreventes, elabora as minutas de decisões e sentenças. Os demais escreventes processam os feitos conforme os números finais e, quando há requerimento, enviam a um desses funcionários para que elaborem as minutas de decisão. Outro grupo de funcionários, composto pelo diretor, o oficial maior e um escrevente-chefe, reúne-se periodicamente para criar e atualizar as regras de funcionamento e organização do cartório.

O juiz, ao assumir a Vara, implantou uma sessão de conciliação à qual são enviados processos de determinada natureza para que se tente a conciliação das partes. Com isso, praticamente não mais se realizam as audiências preliminares do art. 331 e o índice de acordos reduziu o movimento geral do Juízo.

Todos os processos estão cadastrados no sistema informatizado, mas a localização dos autos pelos funcionários, para atendimento ao público e processamento interno, ainda é feita pelas fichas de andamento.

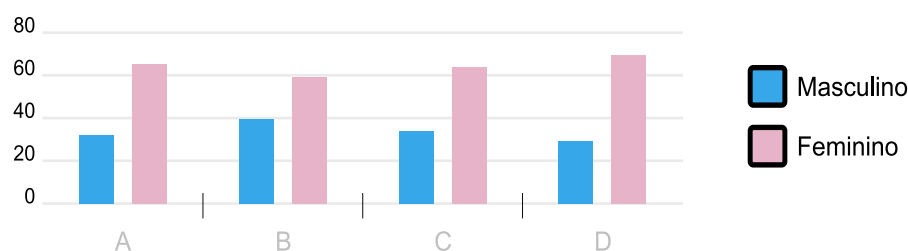
II – Os Resultados

1. Dados gerais dos cartórios estudados

É possível identificar características gerais dos cartórios estudados. Basicamente, eles são compostos por funcionários do sexo feminino e jovens. O cartório C é o cartório mais velho e o cartório D é o mais jovem, do ponto de vista da idade de seus integrantes.

Perfil dos entrevistados segundo sexo/cartório, em %

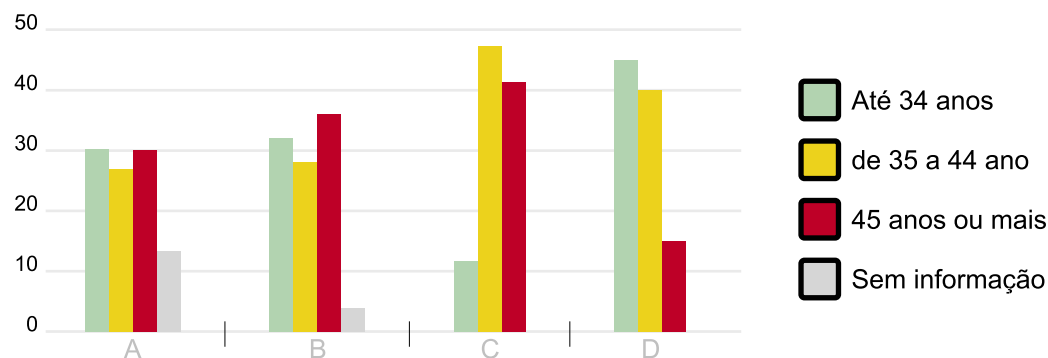
Base: total da amostra (92 funcionários)



Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

Perfil dos entrevistados segundo faixa etária/cartório, em %

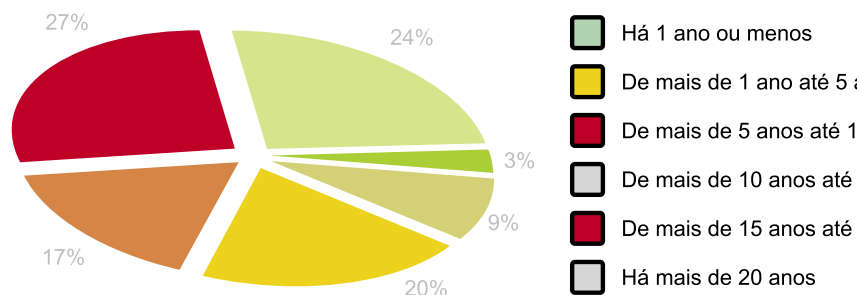
Base: total da amostra (92 funcionários)



Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

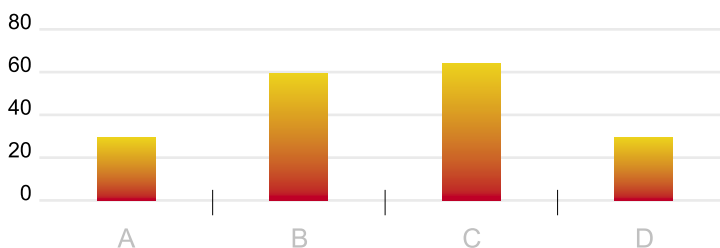
Em média, os entrevistados trabalham em cartórios há 13,16 anos e ingressaram no cartório atual há 3 anos¹².

Ingresso dos funcionários no trabalho cartorário, em %
Base: total da amostra (92 funcionários)



Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

Funcionários há mais de 15 anos no trabalho cartorário, segundo cartório, em %
Base: total da amostra (92 funcionários)

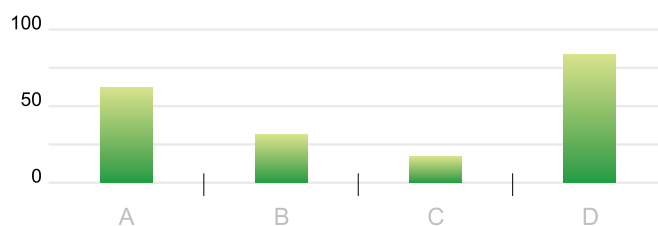


Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

A interação de três fatores parece definir o funcionamento dos cartórios estudados:
relacionamentos pessoais ↔ ambiente de trabalho ↔ organização/distribuição de tarefas.

A maioria (51,1%) declarou como principal motivo da escolha pelo trabalho cartorário *o salário e/ou a estabilidade*, tendo 22,8% apontado *incentivos familiares*. Outras motivações incluíram “*gostar do Direito*”; “*gostar do trabalho*”; “*ter surgido a oportunidade*”; “*trabalhar na rua (oficiais de justiça)*” etc.

Funcionários que ingressaram no trabalho motivados por salário e/ou estabilidade, segundo cartório, em %
Base: total da amostra (92 funcionários)

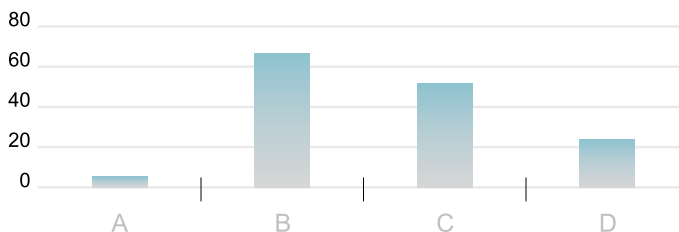


Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

¹² No cartório C a média foi de 18,12 anos e 14,07 anos, respectivamente, e 29,4% trabalham há mais de 20 anos no local.

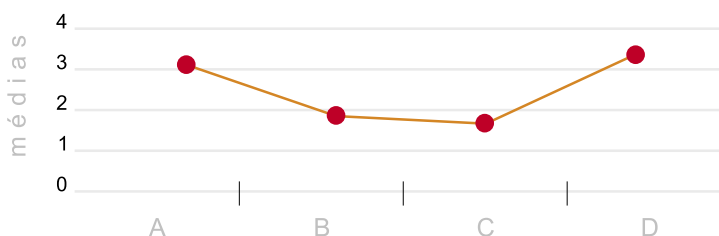
Mais de um terço dos funcionários (35,9%) declarou não ter *nenhum estímulo* para trabalhar atualmente no cartório e 20,7% do total se declararam *totalmente desestimulados* (escala = zero).

Funcionários que se declaram sem nenhum estímulo atual para trabalhar, segundo cartório, em %
Base: total da amostra (92 funcionários)



Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

Avaliação dos estímulos para trabalhar
(0 = totalmente desestimulado, 5 = totalmente estimulado)



Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

Os cartórios estudados possuem uma estrutura operacional relativamente comum: *diretores/chefes* organizam o funcionamento, redigem minutas de decisão e socorrem escreventes em grande atraso; *escreventes* processam os feitos; *auxiliares e estagiários* cuidam do leva-e-traz de documentos, atendimento no balcão e outras tarefas.

A organização interna de trabalho mais adotada é a de distribuição dos processos entre os funcionários segundo o dígito *final* de numeração dos autos: 70,7% declaram trabalhar desse modo, especialmente no cartório D (90,0%)¹³. Mas nem sempre há um escrevente para cada número final, sendo preciso haver redistribuição de números finais entre eles. As demais formas de organização (por tarefa e por rito) existem em situações isoladas, paralelamente à organização por final¹⁴.

Nenhum dos cartórios estudados possui computadores ligados em rede disponíveis a todos os funcionários.

É comum entre os funcionários a percepção de que, por mais que haja empenho, nunca se consegue colocar os processos em dia: “*o trabalho não tem fim*” e “*as mesas nunca ficam vazias*”. Impera, nos cartórios, um cenário de acúmulo, de excesso e de desordem. Volumes de processos que transbordam das prateleiras e se espalham sobre as mesas e, mesmo, pelo chão.

¹³ V. nota 5, supra.

¹⁴ No cartório D, uma auxiliar é incumbida exclusivamente de todas as publicações do cartório e no cartório C, um escrevente cuida apenas de processos de inventário, arrolamento e outras questões afins. Em ambos os casos, os demais escreventes dividem os processos pela numeração final.

Os funcionários discordam de que a contratação de mais funcionários resolva o problema do excesso de trabalho, inclusive por conta da falta de espaço disponível em cartório. Pelo contrário, demandam investimentos na qualificação dos recursos humanos existentes, especialmente dos funcionários mais envolvidos com o trabalho¹⁵.

¹⁵ Os próprios funcionários criticaram os funcionários “encostados”, que recebem seus salários no final de cada mês da mesma forma que aqueles que se desdobram para executar bem suas tarefas.

2. O impacto dos cartórios sobre a morosidade da Justiça

Os dados levantados confirmam que as rotinas dos cartórios compõem a maior parte do tempo dos processos judiciais. E, enquanto o processo está em cartório, há períodos que podem ser considerados “tempos mortos”: tempos em que não se praticam atos necessários à solução do conflito e que, portanto, poderiam ser eliminados¹⁶.

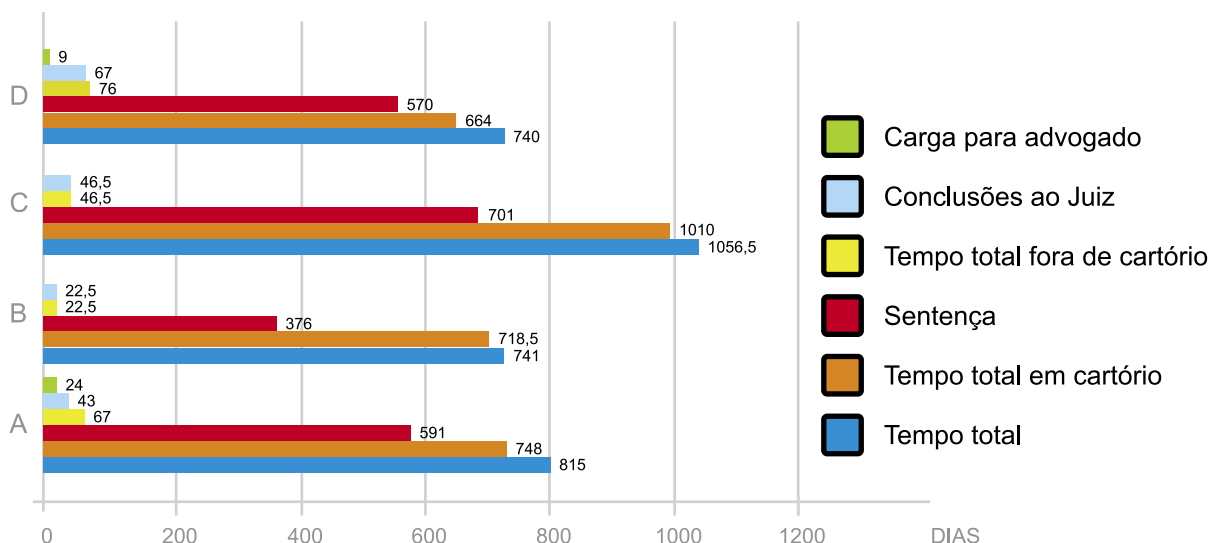
Essas conclusões sustentam-se nos dados abaixo sumarizados, abordados em detalhes em seguida:

- o tempo do processo em cartório;
- os “tempos de espera”;
- o tempo após sentença;
- os tempos de publicação e juntada;
- o tempo dos procedimentos sumário e ordinário.

a) O tempo do processo em cartório

O tempo em que o processo fica em cartório é grande em relação ao tempo total de processamento. Descontados os períodos em que os autos são levados ao juiz para alguma decisão ou retirados por advogados para vista e manifestação, eles ficam nos cartórios por um período *equivalente* a 80% (no cartório A) e 95% (nos cartórios B e C) do tempo total de processamento¹⁷.

Tempo dentro e fora do cartório, até a sentença total em primeira instância de acordo com o cartório de origem (Brasil, São Paulo, 2006)



Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

Não foi possível apontar precisamente os vários elementos que compõem o “tempo em cartório”. Mas foi possível apontar os atos que ocorreram com pouca frequência (e, portanto, menor representação nesse tempo) e medir o tempo gasto nas rotinas que mais afetaram esse tempo, porque realizadas em muitos dias em relação ao tempo total.

¹⁶ Para fins deste estudo, consideramos “tempos mortos” aqueles em que o processo aguarda alguma rotina a ser praticada pelo funcionário (nas pilhas sobre as mesas ou nos escaninhos), bem como os tempos gastos em rotinas que poderiam ser eliminadas se o fluxo de tarefas do cartório fosse racionalizado.

¹⁷ O “tempo em cartório” não pode ser entendido como “perda de tempo” ou confundido com “tempo morto” do processo em cartório, pois nele estão incluídos tempos absolutamente necessários. A amostra sobre a qual foram calculados esses tempos era composta de feitos de rito ordinário e sumário. A distinção entre os ritos é feita em alínea específica, adiante.

Primeiramente, neutralizamos o impacto das audiências, perícias e tempo gasto em diligências externas de citação e intimação porque, na amostra estudada, aconteceram com baixa frequência. Isso permitiu sugerir que, de fato, durante a maior parte do tempo que passa sob domínio do cartório, o processo aguarda alguma providência a ser realizada pelo funcionário ou o cumprimento de algum prazo pelos advogados¹⁸.

Computou-se a média de uma audiência por processo e, segundo os registros oficiais dos cartórios, a espera para a sua realização (tempo de “pauta”) foi indicada como sendo de 2,5 meses, em média.

Também houve baixa frequência de diligências de citação e intimação. Porém, quando associadas à dificuldade de localização da pessoa a ser intimada/citada ou em caso de relação processual complexa (litisconsórcio passivo ou ativo), verificou-se tempo excessivo para o cumprimento de mandados de citação e intimação. Em um dos processos analisados, por exemplo, a intimação por telefone de um perito levou cerca de três meses.

Apenas em um dos processos analisados em profundidade houve expedição de cartas precatórias, e na maior parte deles houve apenas uma expedição de mandado (citação do réu). Nesses casos, o tempo para cumprimento da citação foi de cerca de 20 dias a um mês.

A comunicação por ofícios foi verificada em poucos casos, em geral na relação com instituições financeiras e de crédito, com tempo de resposta de cerca de 20 dias após a expedição.

As perícias também não foram frequentes, mas aconteceram justamente nos processos com maior tempo total, com intenso debate posterior entre as partes sobre os resultados obtidos.

Os recursos para reforma de decisões não são muito utilizados em primeira instância; mas, quando o são, prolongam consideravelmente o tempo das demandas. Nos processos analisados, houve relativamente pouco uso das ferramentas recursais¹⁹. Contudo, nos processos mais longos (tempos totais de cinco a seis anos), houve interposição de embargos (3 em processos de A e 1 em processos de B) e agravos (1 em processos de B).

b) Os tempos de espera

As atividades dos cartórios não são realizadas no “menor tempo”, mas no “tempo possível”. Isso provavelmente está ligado a dois fatores: as rotinas dos cartórios são complexas (envolvem muitos pequenos atos) e há considerável tempo de espera até que sejam iniciadas.

A prática de cada ato processual pelo cartório, como uma juntada ou uma publicação, implica uma série de pequenos atos²⁰. Por maior rapidez que se lhe imprima, a rotina toda demandará algum tempo até ser completada.

Embora as rotinas de cartório sejam complexas, a maior demora não está nos seus “tempos de ciclo”, mas em seus “tempos de espera”. Até que a rotina seja iniciada, há uma espera (geralmente representada pela pilha de processos que se forma no escaninho ou na mesa do escrevente) que pode ser apontada como responsável pela maior parte do tempo em que o processo fica em cartório.

c) Os tempos de publicação e juntada

As rotinas mais representativas do tempo total do cartório são a *publicação* e a *juntada*. Somados os tempos gastos em publicação, computa-se o equivalente a algo entre 51,4% a 69,3% dos tempos totais em cartório²¹. E, somados os tempos de juntada, computa-se o equivalente a algo entre 7% a 38,8% do tempo total em cartório²².

¹⁸ Outras saídas de cartório (como carga ao Ministério Público e perícias) e algumas esperas necessárias (como aguardo de decursos de prazo e cumprimento de diligências externas) aconteceram com pouca frequência, o que permitiu que fossem incluídas no conceito de “tempo em cartório” para fins da pesquisa.

¹⁹ Em toda pesquisa, registrou-se apenas 10 embargos e seis agravos nos 61 processos do cartório A; 11 embargos e sete agravos nos 48 feitos de B; um embargos em oito processos do ofício C; e um embargos nos sete processos do cartório D.

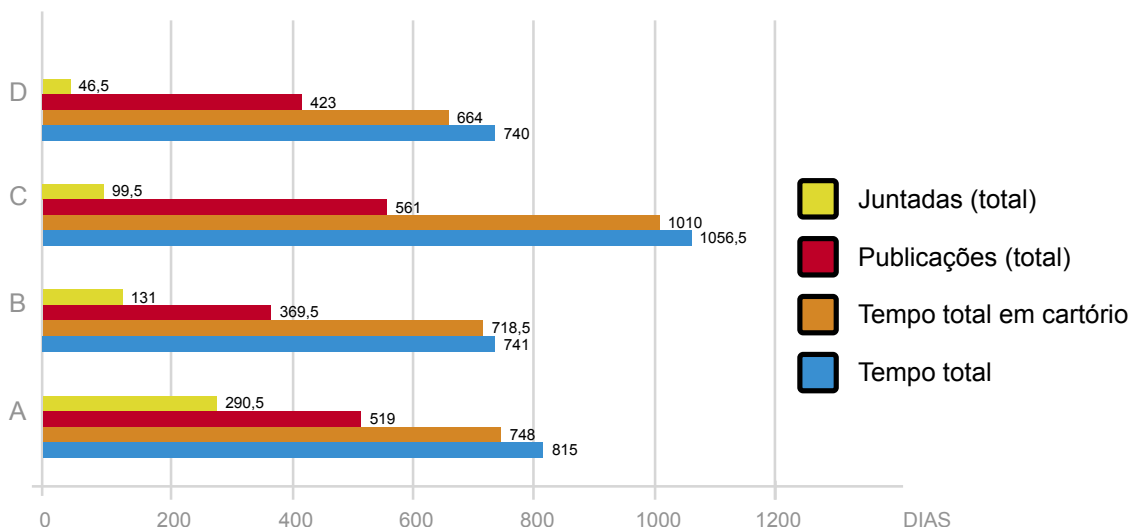
²⁰ Uma conclusão, por exemplo, envolve o registro, remessa, entrega à escrevente de sala, disponibilização ao juiz, exame, assinatura, devolução ao cartório, recebimento, registro, disponibilização dos autos para a rotina seguinte, etc.

²¹ Especificamente, 69,3% em A, 51,4% em B, 55,5% em C e 63,7% em D.

²² Especificamente, 38,8% em A, 18,2% em B, 9,8% em C e 7% em D.

O quadro abaixo ilustra quanto *equivale* o tempo acumulado nas rotinas de publicação e juntada em relação ao tempo total do processo.

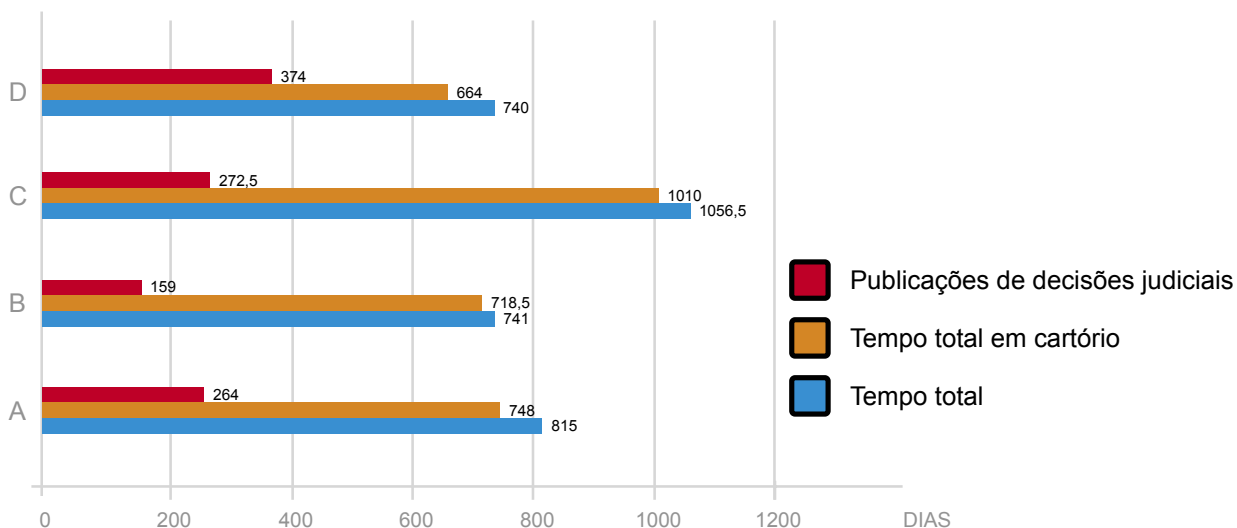
Tempos totais acumulados em publicações, juntadas, tempo total em cartório e total em primeira instância nos cartórios estudados
(Brasil, São Paulo, 2006)



Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007. P.,

O tempo médio para se realizar uma publicação variou de, no mínimo, 7,6 dias a, no máximo, 61,5 dias. O tempo médio para se realizar uma rotina de juntada de petição variou de 2,5 dias a 10,2 dias. As publicações de *decisões* são as que apresentam maior tempo equivalente ao tempo total do processo. Em média, computou-se 25 dias em B e 49,6 dias em C entre o retorno da conclusão e a publicação²³.

Tempo acumulado em publicações de decisões judiciais, tempo total em cartório e total em primeira instância por cartório estudado
(Brasil, São Paulo, 2006)



Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

²³ Parciais de 44,6 dias em A, 25 em B, 49,6 em C e 33,3 em D.

A grande representação da publicação e juntada nos tempos totais não condiz com a baixa frequência com que foram observadas. Contabilizou-se cerca de 5,9 a 9,2 publicações e cerca de 6,7 a 9,7 petições por processo analisado.

Número de publicações por processo pesquisado de acordo com o cartório de origem e tempo médio da rotina (Brasil, São Paulo, 2006).

Cartório	Processos pesquisados	Publicações		Tempo médio por publicação (em dias)
		Total	Por processo	
A	61	363	5,9	61,5
B	48	479	9,9	48,3
C	8	66	8,2	8,04
D	7	65	9,2	7,6

Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

Número de petições por processo pesquisado de acordo com o cartório de origem (Brasil, São Paulo, 2006).

Cartório	Processos pesquisados	Petições		Tempo médio por juntada (em dias)
		Total	Por processo	
A	61	478	7,8	2,5
B	48	469	9,7	8,2
C	8	59	7,3	10,2
D	7	47	6,7	3,8

Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

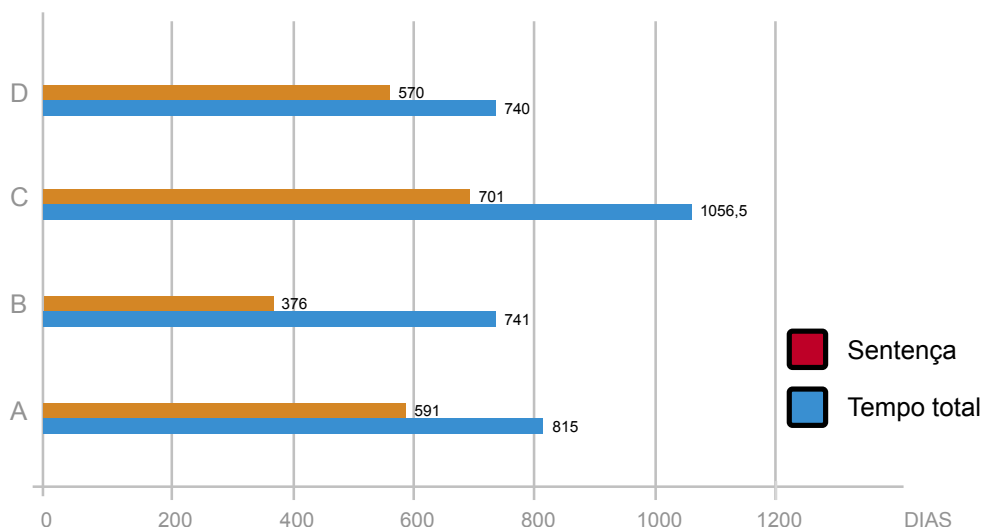
O tempo de publicação pode estar atrelado à espera decorrente do agendamento pelo cartório da data em que a decisão será publicada. Alguns entrevistados reconheceram que o cartório adia propositalmente o agendamento da publicação no Diário Oficial para controlar o fluxo de petições e, assim, equilibrar o fluxo de serviço do cartório.

Vale observar que, embora a publicação seja a rotina de cartório com maior representação no tempo total de processamento, ela foi apontada como mais importante por apenas 4,3% dos funcionários entrevistados. Já a juntada foi considerada a mais importante para 38% dos entrevistados. Esses dados serão abordados no item 3, “c”, infra.

d) O tempo pós-sentença

O processo demora muito tempo em cartório mesmo depois de proferida a sentença. Cerca de 35% do tempo total dos processos analisados foi gasto após a sentença, para o recebimento de eventual recurso e respostas e remessa dos autos para o Tribunal. No cartório B, essa proporção chega a 50%.

Tempo em dias até sentença e total em primeira instância de acordo com o cartório de origem
(Brasil, São Paulo, 2006)



Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

Isso leva a crer que há alguma forma de pressão eficaz exercida antes da sentença para a aceleração do processamento.

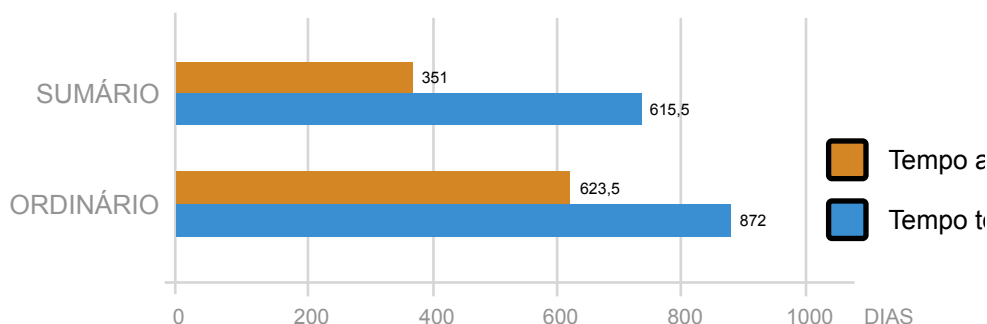
No mesmo sentido, também se observou que as juntadas realizadas *após a sentença* demoraram mais do que aquelas praticadas antes, e que, como se verá no item seguinte, a menor duração dos feitos de rito sumário é mais evidente antes da sentença.

e) O tempo dos procedimentos ordinário e sumário

A diferenciação estabelecida em lei entre o procedimento sumário e o ordinário dos processos cíveis de conhecimento foi responsável, nos casos analisados, por uma redução de 30% no tempo total do processo (até a remessa ao Tribunal).

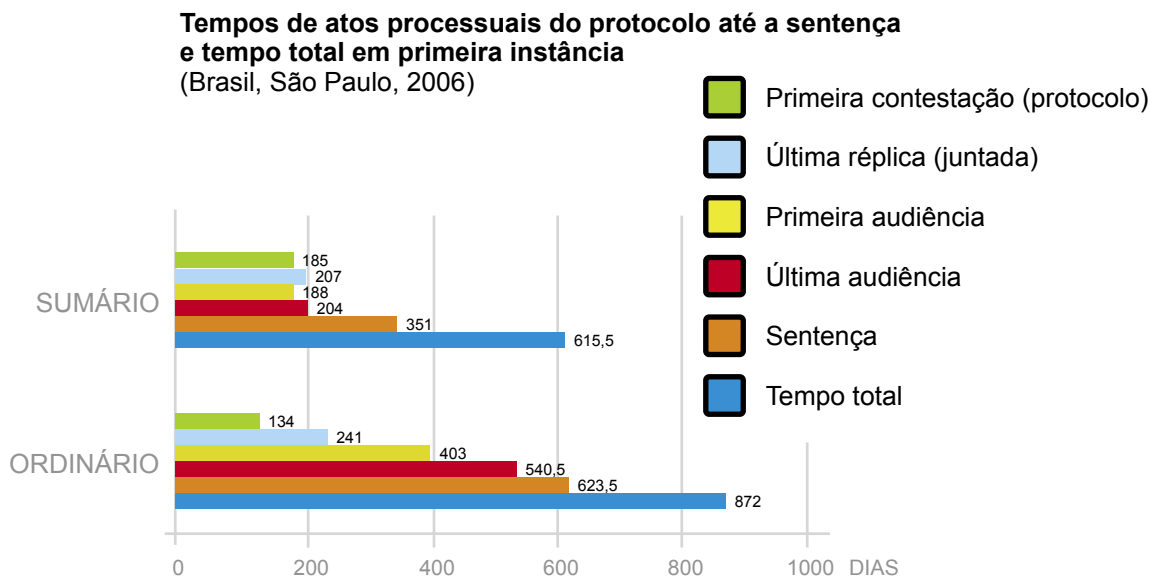
Os processos de rito sumário duraram 70,5% do tempo dos processos de rito ordinário. Antes da sentença, contudo, a diferenciação legal é mais eficaz: os sumários representaram 56,3% do tempo dos feitos de rito ordinário.

Tempo até sentença e total em primeira instância de acordo com o rito processual
(Brasil, São Paulo, 2006)



Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

A menor duração dos feitos de rito sumário, previsível a partir do desenho legal dos procedimentos, pode estar atrelada à concentração de atos processuais estabelecida neste rito, em contrapartida à dispersão observada nos feitos de rito ordinário, como ilustra o gráfico seguinte:



Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

Pode-se supor, a partir desses dados, que, pela dispersão dos atos processuais e a maior complexidade do procedimento ordinário, o impacto do tempo dos cartórios sobre a morosidade dos processos é mais sentido nos feitos de rito ordinário que nos de rito sumário.

3. A “invisibilidade” dos cartórios judiciais

A despeito do impacto que provocam sobre a morosidade do processo, os cartórios judiciais não são vistos como “atores” do sistema de justiça. A exata medida da influência que os cartórios projetam sobre o acesso à justiça e a morosidade processual parece também não ser compreendida pelos demais atores. No sistema de justiça, os cartórios judiciais são, praticamente, “invisíveis”.

Pelas informações levantadas, é possível sugerir que cartórios sejam “invisíveis” para o legislador, para o Tribunal e, inclusive, para os próprios funcionários. Os seguintes dados, em seguida abordados em detalhes, sustentam essa conclusão:

- a “jurisdição” exercida em cartório;
- a “invisibilidade” dos cartórios perante o Tribunal e o legislador;
- o destaque dado às tarefas burocráticas e aos relacionamentos pessoais;

a) A “jurisdição” exercida em cartório

A influência dos cartórios sobre a justiça não se limita aos seus efeitos sobre a morosidade do processo. Estende-se a aspectos materiais do exercício jurisdicional: funcionários de cartório são quem elabora um volume considerável de decisões judiciais.

A chamada “preparação de decisões” ou “despacho em preto” consiste na apreciação, geralmente pelo diretor, escrevente-chefe ou escrevente, dos requerimentos mais simples formulados pelas partes e na elaboração de uma minuta de decisão, que é submetida ao juiz e, se aprovada, por ele assinada.

Esse fenômeno foi constatado em todos os cartórios analisados, variando apenas o nível de utilização e o tipo de decisão preparada. Em alguns, ele é bastante utilizado para todo tipo de decisão (inclusive liminares e sentenças). Em outros, é utilizado apenas nas decisões mais “corriqueiras” ou “simples”, como afirmam os funcionários.

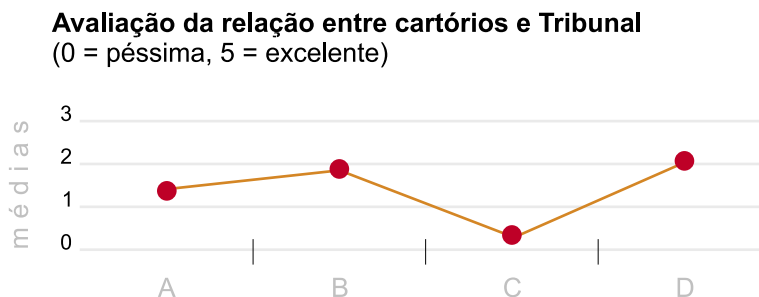
Como não se trata de uma prática oficialmente reconhecida – embora bastante difundida – não se verificou haver padrão ou critérios na elaboração das minutas ou na conferência feita pelo juiz. Em um dos cartórios estudados, por exemplo, o juiz permanece uma hora por dia na mesa do diretor conferindo e assinando cerca de 80 minutas – o que leva a crer que a conferência não é rigorosa. Em outro cartório, o diretor confirmou que, após o juiz assinar as decisões, ele, o diretor, as confere para saber se a decisão está mesmo correta.

b) A “invisibilidade” dos cartórios perante o Tribunal, as normas processuais e a reforma do Judiciário

É provável que a influência dos cartórios na distribuição de justiça também não seja considerada pelo administrador da justiça e pela lei. Embora seja o responsável último pela organização dos cartórios judiciais, o Tribunal de Justiça é, para os funcionários dos cartórios estudados, uma entidade abstrata e distante. E quanto ao legislador, ele não considerou as rotinas de cartório ao disciplinar os procedimentos judiciais e, mais recentemente, ignorou o papel dos cartórios ao promover a reforma do Poder Judiciário.

Para a maioria dos funcionários dos cartórios estudados, especialmente os do interior, o Tribunal é ainda uma instância mais abstrata e que os desconhece. A queixa mais generalizada dos funcionários, por parte de todas as categorias, foi a de não serem ouvidos pelo Tribunal. Predomina um desestímulo geral, uma sensação de desprezo e a certeza de que o Tribunal só se dirige aos cartórios para exigir dos funcionários o cumprimento de medidas vistas como descabidas, típicas de quem desconhece o dia-a-dia do trabalho.

Pelo levantamento quantitativo, a relação entre “seu cartório” e o Tribunal foi avaliada de forma negativa com média 1,52 (de zero a cinco). Do total, 21,7% atribuíram “nota” zero a essa relação e 18,5% “nota” 1.



Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

Os cartórios não participam da gestão dos seus recursos humanos, orçamentários, materiais e tecnológicos feita pelo Tribunal. Observou-se não haver adequação entre funções e perfis: há funcionários da mesma categoria com variados perfis. Os cartórios não participam da elaboração do seu orçamento e não gerenciam (e não são responsáveis por) seus gastos. Não há verba para adiantamento de despesas miúdas e os funcionários angariam verbas entre si para compra de materiais para consumo imediato. Os funcionários informaram não terem sido consultados para a elaboração do novo sistema informatizado de registro dos andamentos processuais (v. item 4, “c”, *infra*).

Os funcionários, em geral, não são oficialmente treinados e não recebem cursos de aperfeiçoamento²⁴. As práticas consolidadas durante os anos de existência do cartório, sobre as quais está montada toda sua organização e funcionamento, são passadas do funcionário mais antigo ao ingressante. Como dito acima, a inovação dessas práticas depende, em grande medida, da criatividade e iniciativa dos diretores.

Por outro lado, a Lei também parece ignorar a presença e influência dos cartórios no sistema de justiça. Embora responsáveis pelo processamento das ações judiciais, são poucos os dispositivos legais na Lei 5.869/73 (Código de Processo Civil) referentes aos servidores de cartórios judiciais. E as regras desse diploma relativas à seqüência de atos ou aos prazos dos procedimentos judiciais cíveis ignoram a existência e o tempo necessário para as rotinas internas dos cartórios.

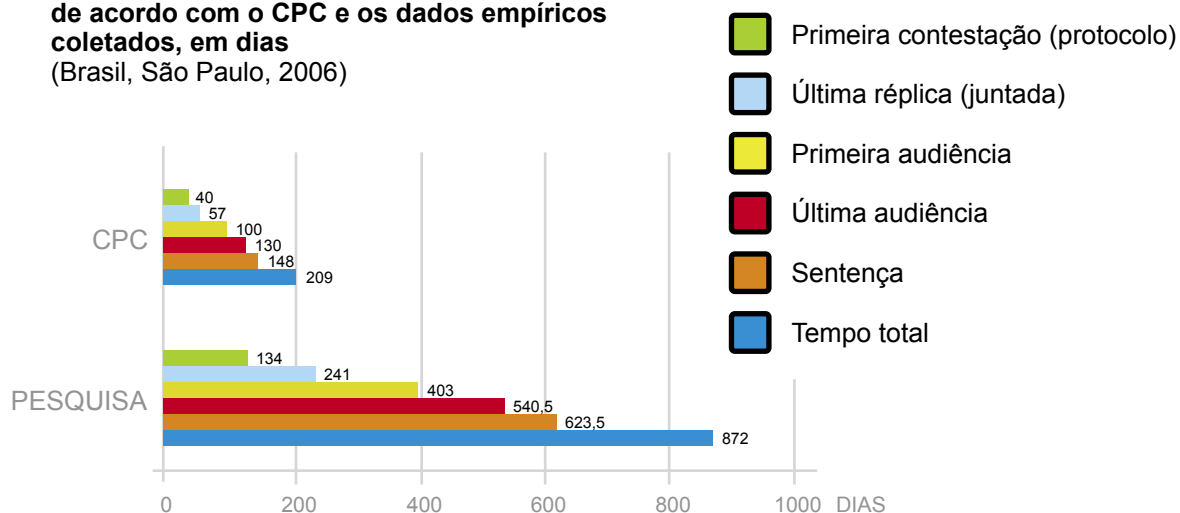
A cada ato processual previsto em lei, o cartório realiza inúmeros outros atos preparatórios, para cuja prática o legislador fixou genericamente o prazo de 48 horas (CPC, art. 190) – prazo esse que o cartório sequer tenta cumprir, dada a absoluta impossibilidade. Conseqüentemente, há uma discrepância entre o tempo do processo que a lei processual (e o legislador reformista) considera existir e o tempo real do processo.

Os gráficos abaixo ilustram a comparação entre os tempos dos procedimentos judiciais segundo reza a lei e os tempos verificados nos processos dos cartórios estudados.

Pelos prazos da lei, da distribuição até a remessa dos autos ao Tribunal, um processo de rito ordinário duraria 209 dias (pouco mais de 7 meses) e um processo de rito sumário duraria 178 dias (quase seis meses). Na prática, contudo, como vimos acima (item 2, “a”, *supra*), os processos de rito ordinário e sumário dos cartórios estudados duraram, em média, 872 dias (29 meses) e 615,5 dias (20,5 meses), respectivamente, até a remessa ao Tribunal.

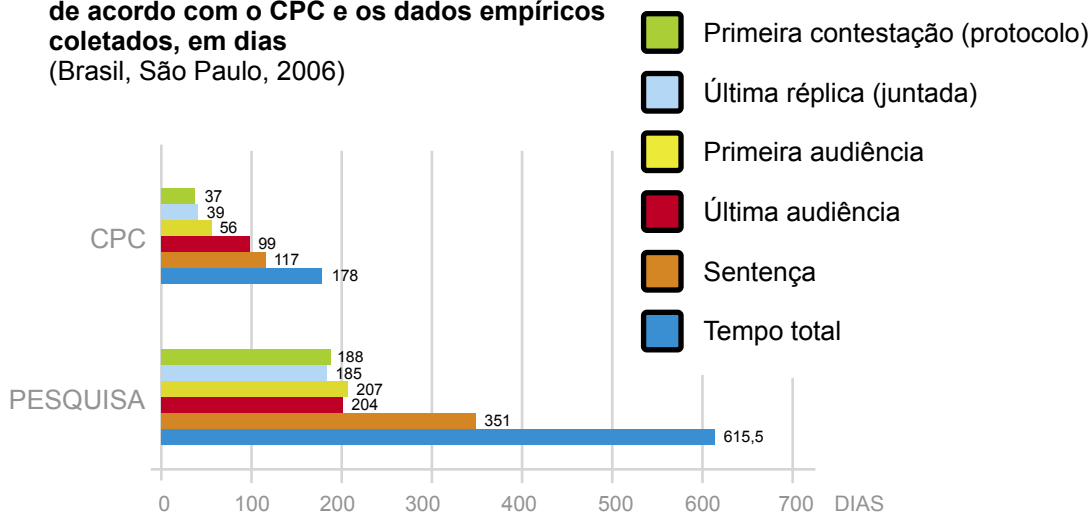
²⁴ Durante a coleta, noticiou-se a nobre iniciativa do Tribunal de dar treinamento gerencial e de liderança aos diretores. Mas as entrevistas indicaram que essa iniciativa é pioneira nos últimos anos.

Tempos processuais pelo rito ORDINÁRIO de acordo com o CPC e os dados empíricos coletados, em dias
(Brasil, São Paulo, 2006)



Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

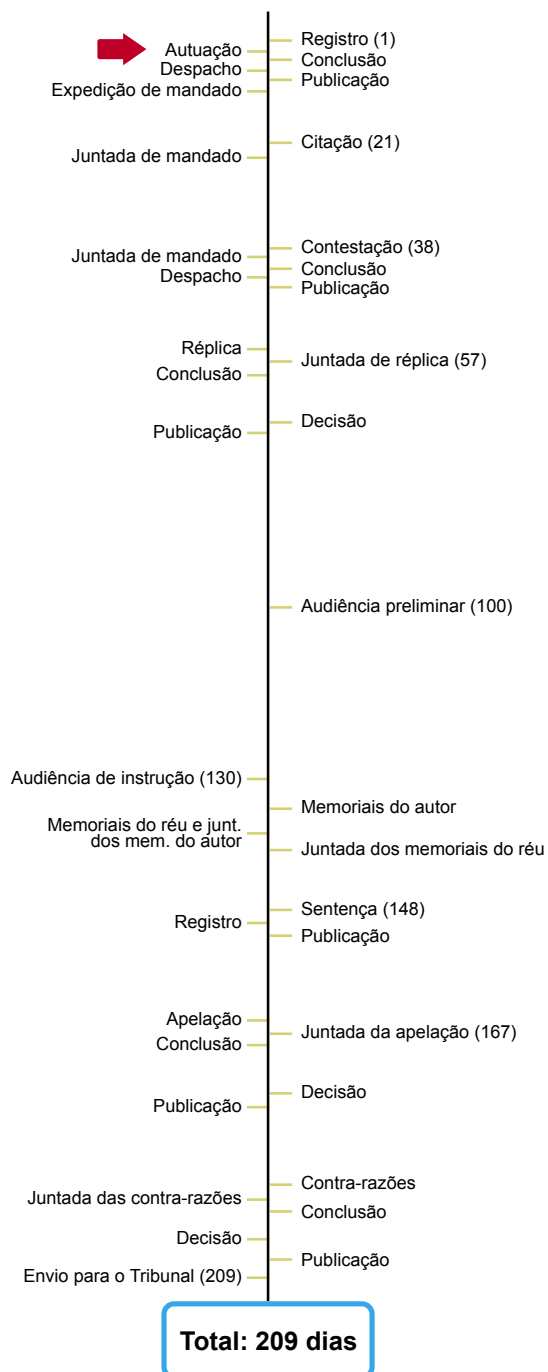
Tempos processuais pelo rito SUMÁRIO de acordo com o CPC e os dados empíricos coletados, em dias
(Brasil, São Paulo, 2006)



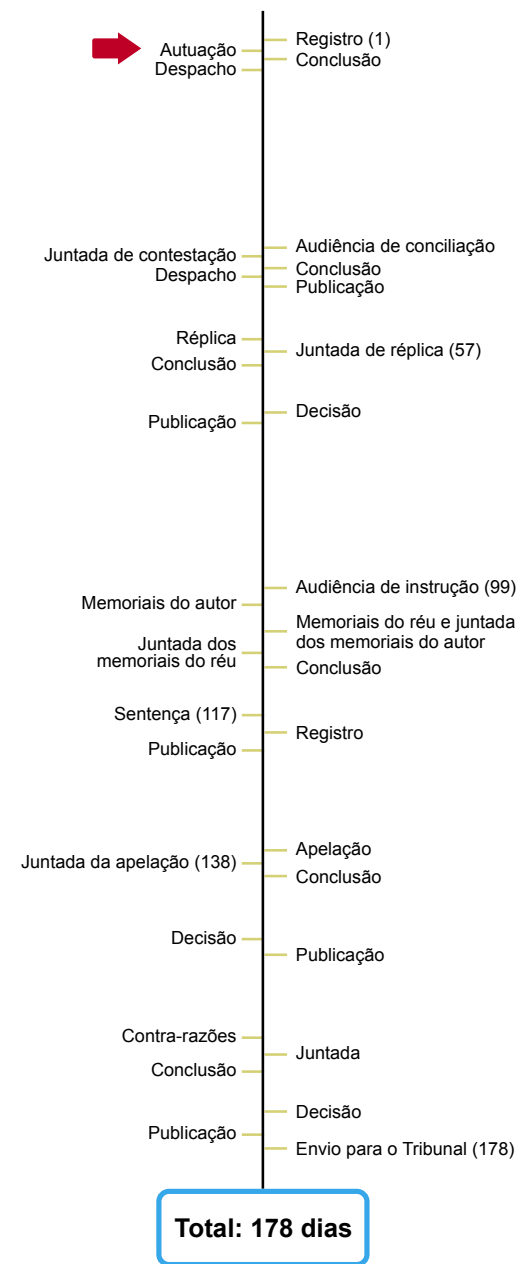
Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007. (*considerar contestação e audiência na mesma data)

Já o fluxograma abaixo ilustra os procedimentos ordinário e sumário de acordo com os prazos da lei, sem considerar os demais tempos que, na realidade, também compõem essa linha procedimental. Mantida a escala, uma linha similar baseada no tempo real desses procedimentos demandaria quase quatro páginas.

Procedimento Ordinário (pelo CPC)

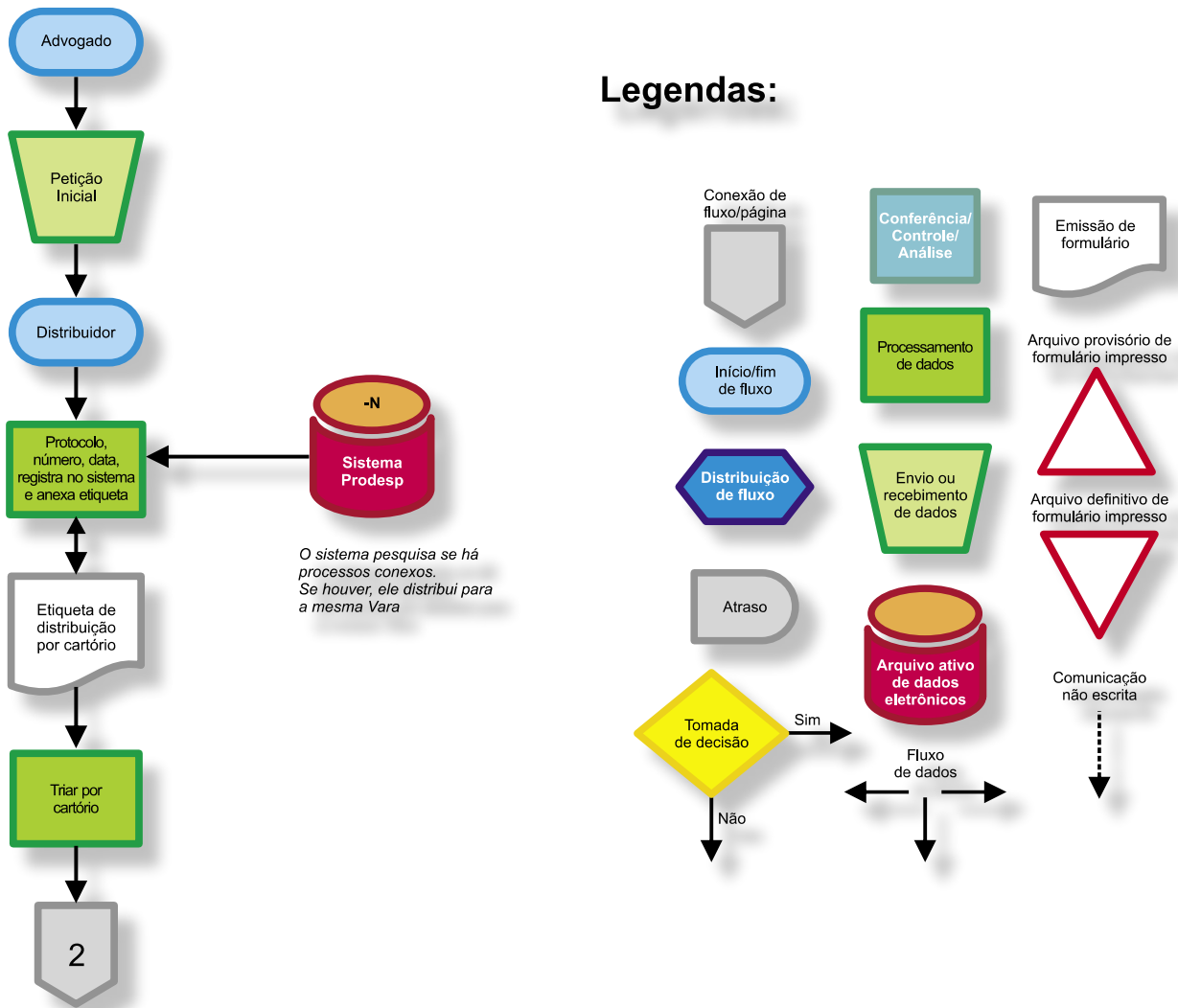


Procedimento Sumário (pelo CPC)

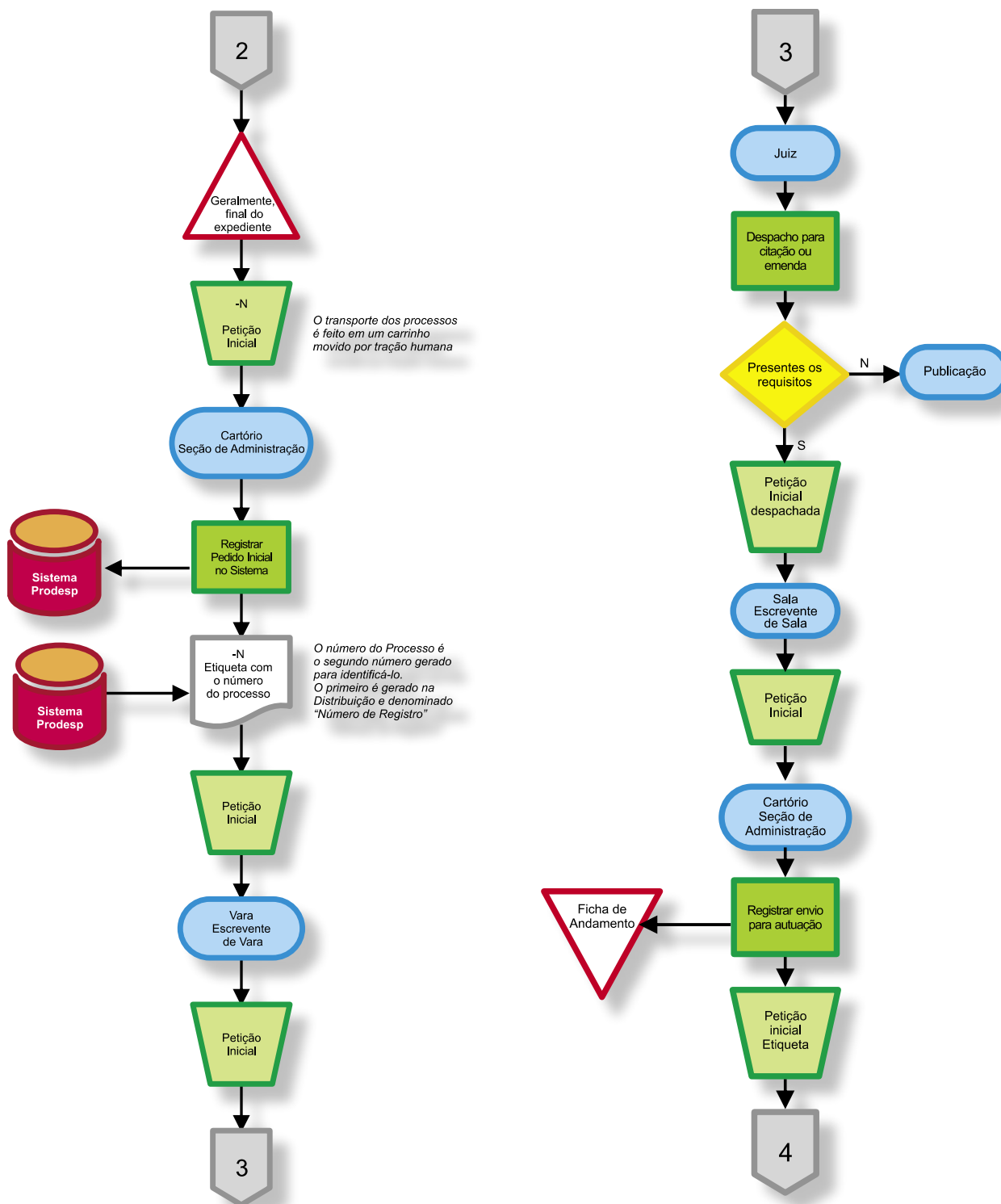


Apenas a rotina de autuação (da petição inicial e documentos), por exemplo, que no fluxograma acima é representada por um evento simples de 48 horas (seta vermelha), implica o cumprimento de uma série complexa de atos que podem durar mais de uma semana. O fluxograma abaixo ilustra as várias operações necessárias para se completar a rotina da autuação, conforme observado em um dos cartórios estudados. O procedimento legal parece ignorar a existência desses pequenos atos, mas são eles responsáveis por grande parte do tempo total dos processos.

Cartório A
Fluxograma real da rotina de autuação

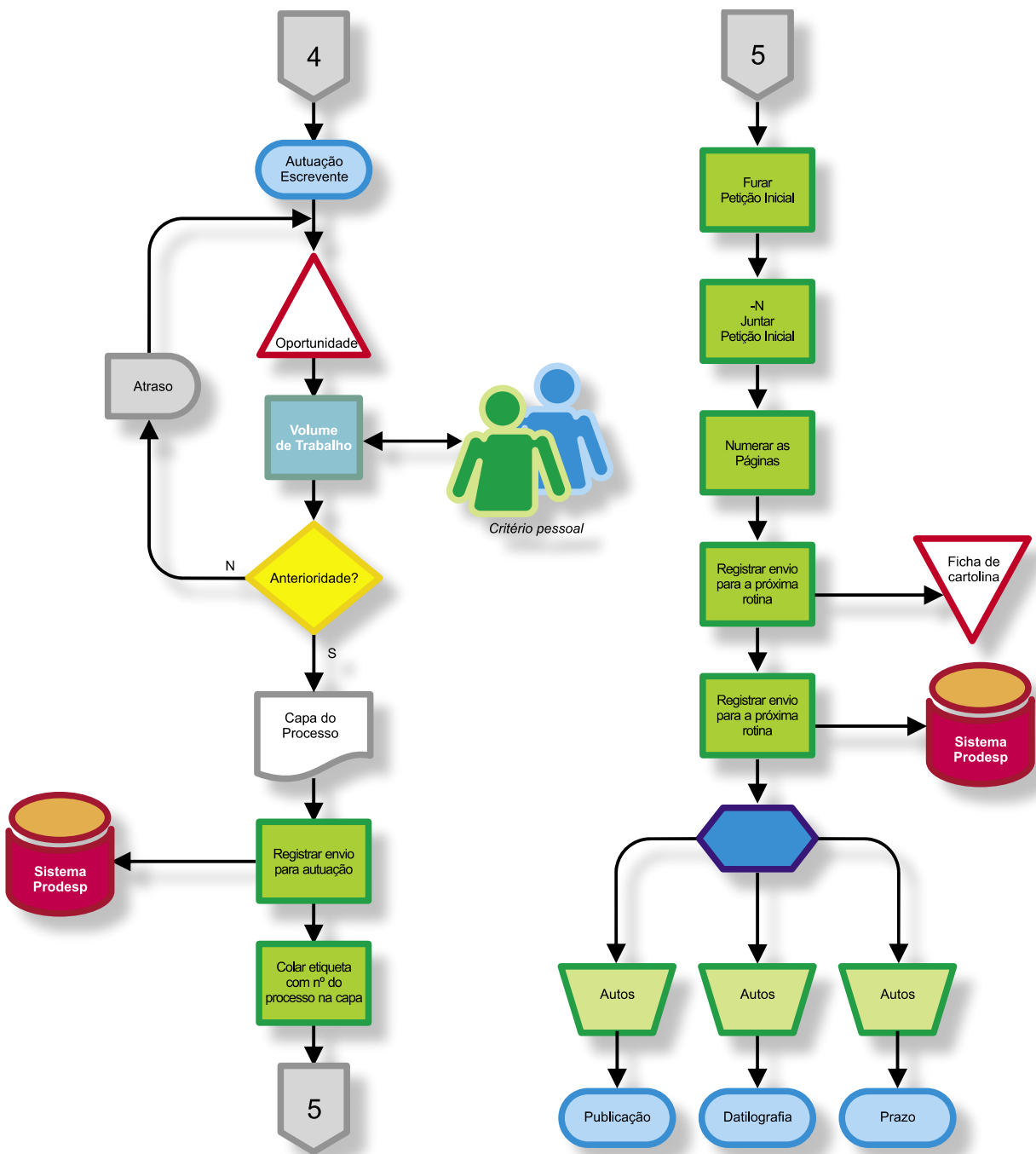


AUTUAÇÃO: O advogado distribui a ação junto ao Cartório Distribuidor do Fórum, que a recebe, numera e registra no sistema duas vezes. Em seguida, o Distribuidor emite duas etiquetas e as separa por cartório, enviando-as aos cartórios respectivos. (segue)



O envio ao cartório respectivo é feito, normalmente, ao final do expediente. No caso do Cartório A, as petições vindas do Distribuidor são recebidas pela Seção de Administração, que as registra no sistema informatizado, etiquetam-nas (registrando novamente no sistema informatizado) e encaminham-nas à Vara, especificamente ao escrevente de sala, que encaminhará a petição inicial... (segue)

ao juiz, que a analisa, despacha e devolve ao escrevente de sala, que a encaminha à Seção de Administração. Essa registra o envio para a autuação no sistema físico de andamento de processo (ficha de cartolina) e envia para... (segue)



... o escrevente responsável (conforme o número final do processo) consolidar propriamente a autuação, o que será feito quando o volume de serviço permitir.
 A autuação implica colocar uma capa de papel nos documentos já existentes (petição inicial, algumas certidões e despacho do Juiz).
 Ela abrange algumas operações: primeiro, o registro no sistema informatizado e a colocação de uma etiqueta com número do processo na capa. Em seguida, ...
 (segue)
 ... furar a petição inicial, juntá-la à encadernação, numerar as folhas e registrar o envio para a próxima rotina.
 Esse registro é realizado duas vezes: fisicamente na ficha de cartolina e virtualmente, no sistema informatizado.
 Em seguida, os autos do processo podem ser encaminhados à publicação, datilografia ou escaninho de prazo, conforme a situação.
 Finda-se aqui a rotina de autuação.

Por fim, os próprios funcionários demonstraram-se alheios ao debate sobre a crise da justiça brasileira, o que talvez explique a praticamente inexistente representação política e institucional dessa categoria na Reforma do Judiciário. Questões relacionadas a essa temática raramente apareceram nos discursos dos funcionários, o que indica que não estão em suas pautas de preocupações, embora tenham relação direta com seu trabalho.

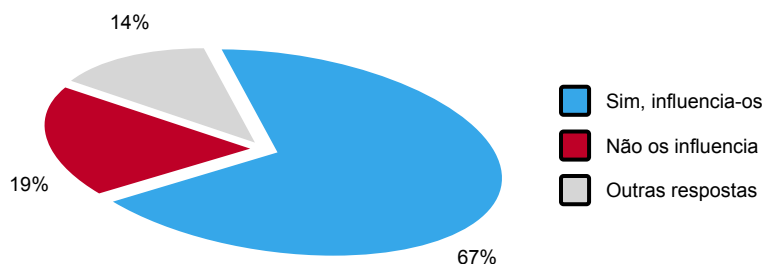
Diferentemente, a pauta de demandas dos funcionários gira em torno de insatisfações com a política de gestão de recursos humanos por parte do Tribunal e os aspectos mais valorizados ou criticados nos juízes e diretores estão, de alguma forma, ligados ao relacionamento pessoal que têm com os funcionários. Some-se a isso a importância conferida a tarefas burocráticas em detrimento de tarefas mais próximas da resolução efetiva dos conflitos, como as audiências. Em alguns cartórios, o fato dos funcionários elaborarem as minutas de decisões foi criticado não pelo aspecto de legitimidade envolvido, mas por representar uma tarefa extraordinária em sua pauta.

c) A importância de funções protocolares e de relacionamentos pessoais

A maioria dos funcionários entrevistados concordou que seu trabalho exerce alguma influência sobre os conflitos submetidos à Justiça. Porém, é provável que não dimensionem a medida dessa influência, já que costumam apontar elementos periféricos ao exercício da jurisdição, como as rotinas burocráticas e os relacionamentos pessoais, como os mais relevantes.

Ao serem indagados: “Você acha que com seu trabalho exerce alguma influência nos conflitos que chegam ao Judiciário?”, 67,6% responderam afirmativamente e 18,9% negativamente.

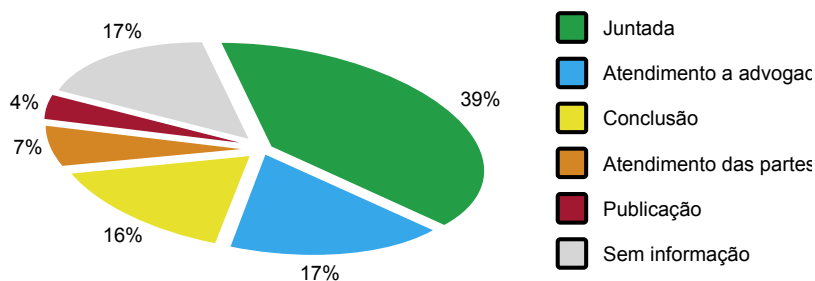
Percepção da influência do próprio trabalho nos conflitos contidos nos autos process
Base: total da amostra do interior (37 funcionários)



Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

Ainda assim, a juntada é a tarefa apontada como a mais importante por 38% dos funcionários entrevistados. Seguem-na, a alguma distância, o atendimento de advogados (17,4%) e a conclusão (16,3%). O atendimento das partes (6,5%) e a publicação (4,3%)²⁵ são importantes para poucos funcionários.

Hierarquização das tarefas, segundo sua importância na composição do processo judicial, em %
Base: total da amostra (92 funcionários)

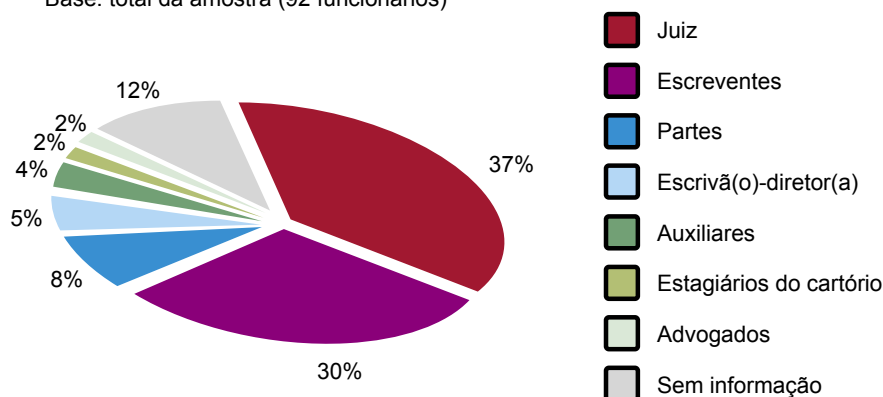


Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

²⁵Esses percentuais indicam a quantidade de funcionários que apontaram, em primeiro lugar, como mais importante, cada uma das tarefas mencionadas.

Entre as *peças* consideradas mais importantes para o *funcionamento da justiça*, 30,4% dos funcionários apontaram o escrevente - em seguida ao juiz, mais importante para 35,9%. As partes são indicadas apenas por 7,6% dos entrevistados e o diretor por 4,3%. Os advogados são indicados por 2,2% apenas.

Hierarquização de “pessoas” segundo sua importância para o rápido e bom andamento do processo judicial, em %
Base: total da amostra (92 funcionários)

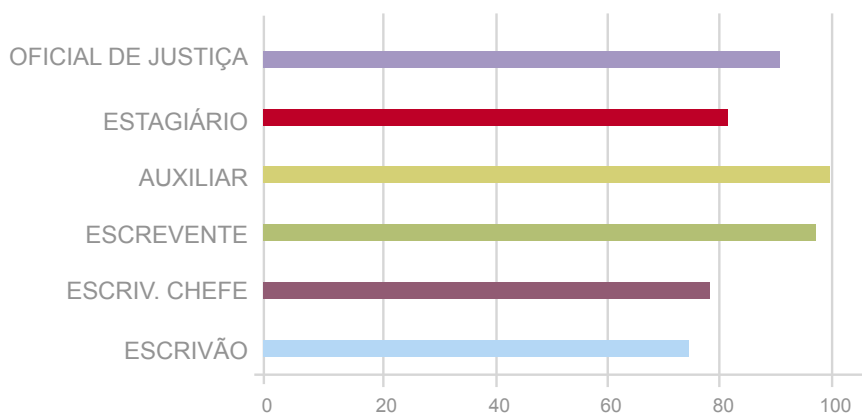


Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

Em contrapartida, a audiência, ocasião em que o contraditório e o exercício jurisdicional são concentrados e imediatos, é mencionada nas falas de alguns entrevistados como um “algo à parte”²⁶. Da mesma forma, os funcionários consideraram pequena a importância justamente daqueles que constroem o contraditório, como as partes (7,6%) e advogados (2,2%). Também dão pouca importância ao diretor (4,3%), embora tenham conhecimento de que muitas das decisões que o juiz assina são feitas por ele.

Os relacionamentos pessoais em cartório também têm importância destacada em relação aos demais elementos. A quase totalidade dos funcionários (91,3%) se reportou ao papel determinante dos relacionamentos pessoais no interior dos cartórios explicando que estes constituíam a “base do ambiente”.

Compreensão de “ambiente de trabalho” como determinado por relações de trabalho, segundo categorias profissionais, em %



Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

²⁶ A audiência pode ser uma chave para incrementar a percepção que o funcionário tem de sua importância para a Justiça. No cartório D, por exemplo, em que funciona um setor de conciliação, os funcionários afirmam que, a curto prazo, as audiências representam uma interrupção no restante do trabalho, mas demonstraram perceber que, a médio e longo prazo, elas representam o fim de muitos processos que durariam anos. Alguns escreventes ressaltaram gostar muito de assumir a tarefa de conciliadores, pois se percebem participando mais diretamente dos desfechos processuais. Por outro lado, a audiência pode revelar as idiosincrasias do funcionamento cartorial. No cartório C, as audiências comuns são percebidas como

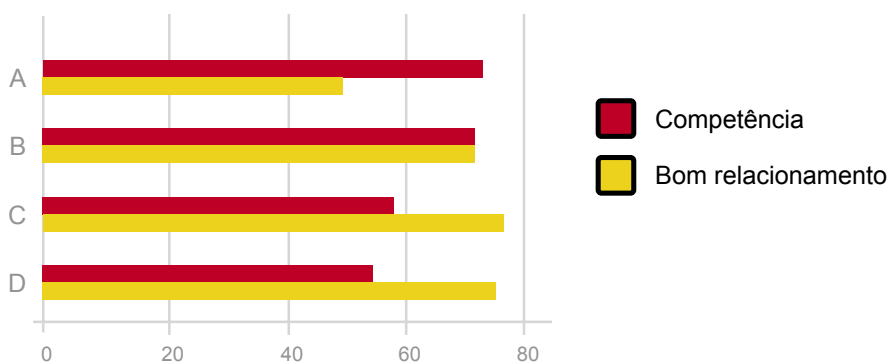
Os funcionários depositam muitas expectativas no relacionamento com diretores e juízes. A maioria (75,1%) declarou ser importante o juiz estar presente no dia-a-dia do cartório (média 3,62 em uma escala de zero a cinco)²⁷. Por outro lado, sentem em concreto que o juiz nem sempre é presente no cotidiano do cartório: a média da avaliação acerca da presença física dos juízes foi 2,89²⁸.

Na avaliação que fazem do papel do juiz, a “capacidade de estabelecer bom relacionamento com os funcionários”²⁹ é uma qualidade considerada tão fundamental quanto a “competência no trabalho”³⁰: 66,3% dos funcionários indicaram ambas como mais importantes³¹. No geral, essas duas qualidades foram muito enfatizadas em todos os segmentos etários e funcionais dos quatro cartórios.

Coerentemente, o principal defeito de um juiz, apontado por todos os entrevistados, seria o que chamam de “juizite” (pedantismo, arrogância, falta de tato e de educação com os funcionários): 79,3%. Em segundo, mas um tanto distante, está a incompetência: 23,9%.

Ou seja, para o cartório, o juiz que se relaciona bem com os funcionários tem o mesmo valor que o juiz tecnicamente competente e o pior juiz, para o funcionário, não é o incompetente, mas o que tem “juizite”.

Principais qualidades esperadas em um juiz, segundo os funcionários, por cartório, em%



Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

momentos tensos de avaliação do trabalho dos cartórios pelo juiz e pelo escrivão-diretor, tanto que, antes da audiência ocorrer, o respectivo processo é checado pelo funcionário que responde por seu final, “para evitar punições”. E, na Capital, as audiências são consideradas momentos que interferem no ritmo de trabalho, mesmo porque não envolvem todos os funcionários e são percebidas como “algo à parte”.

²⁷ Os diretores consideraram isso mais importante (4,50) do que os auxiliares (3,50) e, nos cartórios C e B, tal importância também foi mais enfatizada (4,12 e 4,08) do que nos cartórios D e A (3,45 e 2,96) – talvez porque aqueles cartórios tenham pior relacionamento com o diretor que esses.

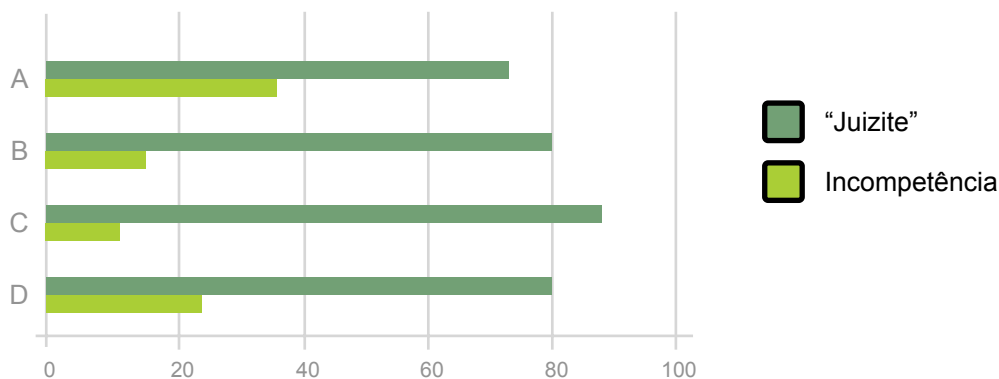
²⁸ Em uma escala de zero a cinco (zero para o menos presente e cinco para o mais presente).

²⁹ “Ser justo”, “ser humilde”.

³⁰ “Ter pulso firme”, “ser prático”, “ser rápido”, “ter conhecimento técnico-jurídico”.

³¹ As respostas foram espontâneas e podiam acumular referências, por isso as categorias citadas somam mais do que 100%.

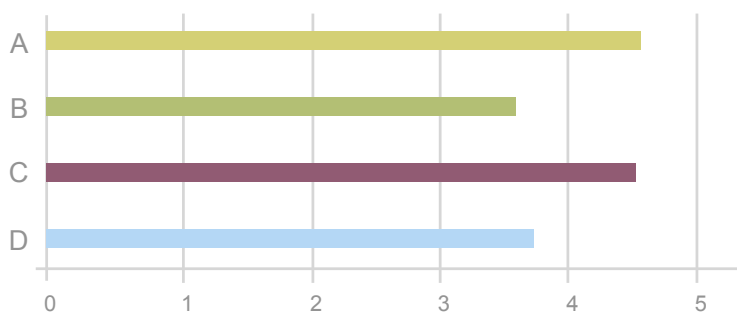
Principais defeitos de um juiz, segundo os funcionários, por cartório, em%



Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

A importância dos relacionamentos pessoais também fica evidente na avaliação que os funcionários fizeram de seus diretores. Os mais bem avaliados foram os que exercem o papel de *ouvidores* dos funcionários, suprindo e mediando a ausência de comunicação entre cartório e Tribunal – as diretoras dos cartórios A e D. E os diretores mal avaliados são lembrados como “autoritários”, mas nada é dito quanto a serem “incompetentes”.

Média das “notas” atribuídas pelos funcionários ao relacionamento com os(as) diretores(as) dos cartórios (0 = péssimo, 5 = excelente)



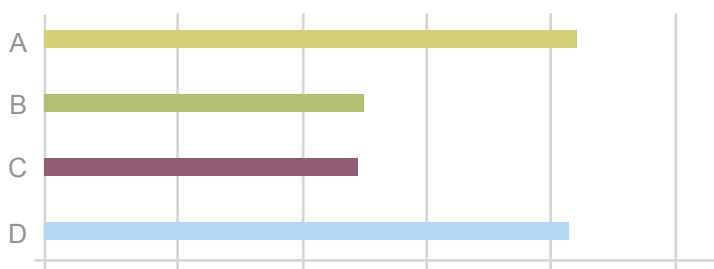
Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

Pelo exame específico de cada um dos cartórios estudados, percebe-se que a motivação dos funcionários e a percepção da importância de sua função na justiça são influenciadas pela postura do juiz ou do diretor. E a ausência do juiz é contrabalançada pela presença, desejada ou não, do diretor.

Entre os casos estudados, os cartórios A e D são considerados bons ambientes de trabalho pelos funcionários, ao contrário dos cartórios C e B. Coincidentemente ou não, funcionários dos cartórios A e D pareceram compreender melhor a importância de sua interação para prestar o melhor serviço à sociedade do que os funcionários dos cartórios C e B³².

³² Nos cartórios A e D, várias declarações apontaram para a noção de que “o” cartório é formado por “uma” equipe e que as lideranças (diretoras e escreventes-chefe) têm o papel de articular as partes, ao passo que, especialmente no cartório B, lideranças são, em geral, sinônimo de “guetos” que se opõem.

Avaliação do ambiente de trabalho, segundo cartório (0 = péssimo, 5 = excelente)



Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

No cartório A (diferentemente do cartório B), apesar de os funcionários julgarem relevantes a proximidade e a presença do juiz, nem por isso o consideram central na gestão. O juiz é percebido como “*quem assina e coordena por fora*”, como “*o grande chefe*”. Em contrapartida, a diretora assume o papel de ouvidora do cartório e é bem avaliada.

Já no cartório B, em que o diretor foi considerado autoritário, a presença do juiz é considerada fundamental para respaldar e aprimorar a administração e gestão do cartório. As principais dúvidas, principalmente relativas a inadequações e descumprimentos de normas e provimentos do Tribunal, são percebidas como questões que exigem necessária retaguarda do Juiz.

No cartório C, o juiz está naquele cartório há 16 anos mas é considerado distante. O relacionamento com o diretor não é bom, mas a responsabilidade pela gestão do cartório acaba depositada nele. Vários funcionários consideram que o juiz desconhece a realidade do cartório em decorrência de uma “*barreira*” que o diretor-escrivão construiu e mantém entre o cartório e o gabinete³³.

No cartório D, o jovem juiz assumiu o cartório recentemente e implementou mudanças na organização que geraram efeitos positivos de diminuição do volume de processos e aumento da motivação dos funcionários³⁴. Ainda assim, é criticado por seu relacionamento com os funcionários, que, por sua vez, atribuem a diminuição da morosidade muito mais ao empenho deles próprios do que à atuação do juiz. É generalizada a sensação de “*serem usados pelo juiz*”, especialmente por serem impelidos a elaborarem as minutas de decisões e de sentenças³⁵. Por esse conjunto de fatores, neste cartório, a presença do juiz não foi declarada muito desejável e a diretora, que até há pouco tempo era escrevente-chefe, assume o papel de “ouvidora” dos funcionários.

³³ Uma oficial de justiça assim se expressou em relação ao seu acesso e dos demais colegas à sala do juiz: “Bater na porta você pode, mas quando ela se abre, você sabe que não deveria estar lá”.

³⁴ Sua principal medida foi instalar um “Setor de Mediação” que funciona junto à Vara com o objetivo de promover tentativas de resolução amigável para os casos propostos. Segundo as entrevistas, esse Setor conseguiu diminuir o volume de processos e gerou motivação dos funcionários ao conscientizá-los da importância de sua função para a Justiça.

³⁵ Especialmente a dois funcionários é delegada essa tarefa de avaliar o processo em sua fase final para “pré-elaborarem” a sentença cabível.

4. Organização e funcionamento dos cartórios judiciais

Além do fator relacionamento pessoal, debatido acima (v. item 3, “b”), questões organizacionais também foram apontadas como determinantes do ambiente de trabalho dos cartórios: 27,2% dos entrevistados mencionaram questões relacionadas ao sistema de trabalho e à qualidade técnica dos profissionais e 17,4% tocaram em aspectos ligados a recursos materiais³⁶.

O aprimoramento da estrutura organizacional e dos métodos de trabalho dos cartórios judiciais assume especial relevância para o controle da morosidade da justiça, principalmente se considerarmos que os tempos de ciclo de suas rotinas representam a maior parte do tempo de tramitação dos processos judiciais (v. item 2, supra).

Nessa seara, os dados permitem fazer ao menos três apontamentos conclusivos: 1. o funcionamento dos cartórios não é planejado e suas rotinas internas poderiam ser mais simples; 2. a estrutura organizacional atual de uma unidade judiciária do Estado de São Paulo não é apta a suportar a crescente demanda por acesso à justiça e 3. a cultura organizacional dos cartórios é um grande obstáculo à informatização da justiça.

a) Falta de planejamento e rotinas complexas

Os cartórios judiciais não dispõem de administração profissional e não utilizam ferramental técnico apurado para planejar, organizar, controlar, dirigir e coordenar os recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos com base científica. Isso pode ser apontado como responsável, dentre outras disfunções, por filas, tempos de ciclos extensos e indesejados, controles em duplicidade, falta de informação ou informação sem credibilidade, estresse e falta de realização profissional dos recursos humanos.

Geralmente, os cartórios adotam ações pontuais visando reduzir o volume de trabalho de uma determinada rotina, no formato de mutirão. Essas medidas, contudo, são paliativas e de baixa efetividade.

A gestão dos cartórios (pelo Tribunal ou pelo diretor) não está baseada em relatórios de gestão ou índices de resultados. Não há contrato de manutenção preventiva dos equipamentos. Também não há um manual de operações (eletrônico ou físico) nem um plano diretor de informática, ou similares.

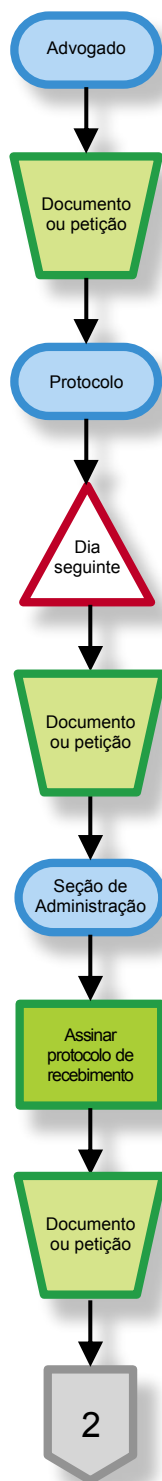
E, como já informado, o treinamento dos funcionários e a inovação dos métodos de trabalho dos cartórios estão baseados na prática e na experiência profissional, mais que em critérios racionais de organização. As rotinas são construídas por empirismo e transmitidas dos funcionários mais antigos aos mais novos. Os funcionários ingressantes são treinados por algum dos funcionários mais velhos e incorporam seus “cacoetes” organizacionais.

Além disso, as rotinas realizadas em cartório - que, como vimos, prolongam consideravelmente o tempo total dos processos (v. item 2, “b”) - poderiam ser mais simples. Em geral, o cumprimento de uma rotina de cartório implica uma dezena de pequenas operações, realizadas por mais de um funcionário com repetidos deslocamentos de documentos ou dos autos. Muitas dessas pequenas operações ou deslocamentos precisam ser registradas nos diferentes sistemas de registro dos cartórios (v. infra, 4, “c”). Tudo isso torna cada rotina de cartório bastante complexa e multiplica o dispêndio de tempo e recursos.

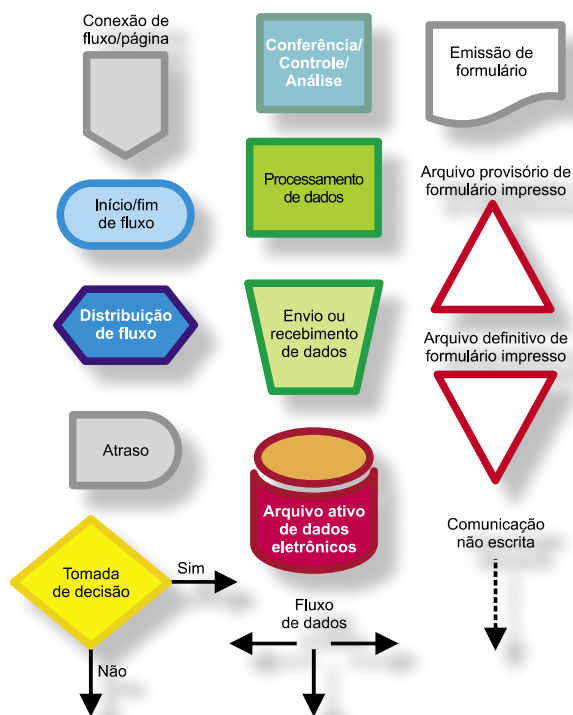
Para ilustrar, apresentamos o fluxograma da rotina de “juntada” realizada por um dos cartórios estudados. Perceba-se as várias operações, deslocamentos de documentos entre os funcionários e repetidos registros.

³⁶ A pergunta permitia múltiplas respostas, daí as categorias mencionadas somarem mais de 100%, pois um mesmo entrevistado podia se referir a mais de uma delas.

Cartório A Fluxograma da Rotina de Juntada

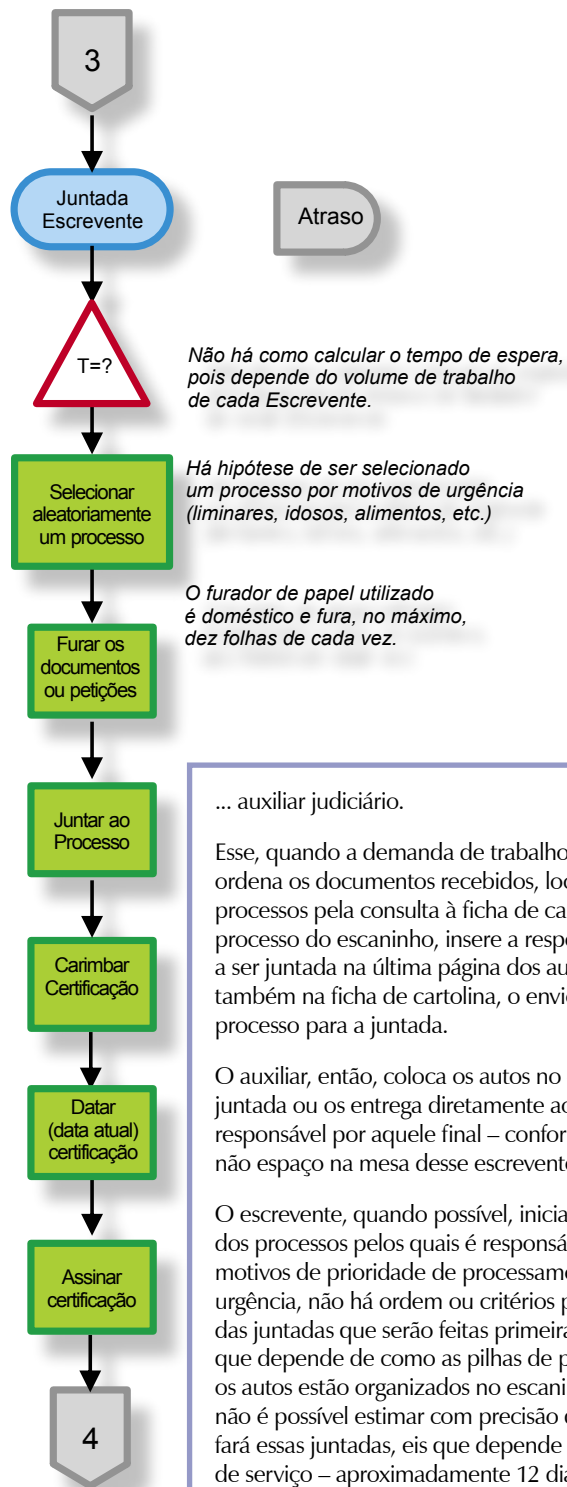
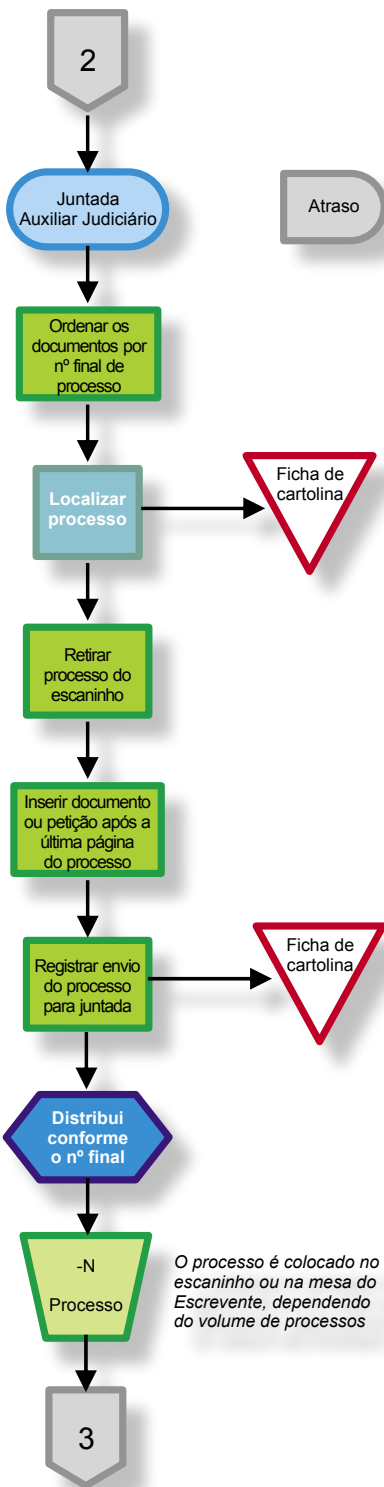


Legendas:



Juntada de petição: o Advogado protocola a petição junto ao Setor de Protocolo do Fórum ou diretamente em Cartório. No primeiro caso, a petição protocolada é remetida ao Cartório na manhã seguinte.

Em Cartório, a petição protocolada é recebida pela Seção de Administração, que assina o protocolo de recebimento e envia a petição a ser juntada ao... (segue)



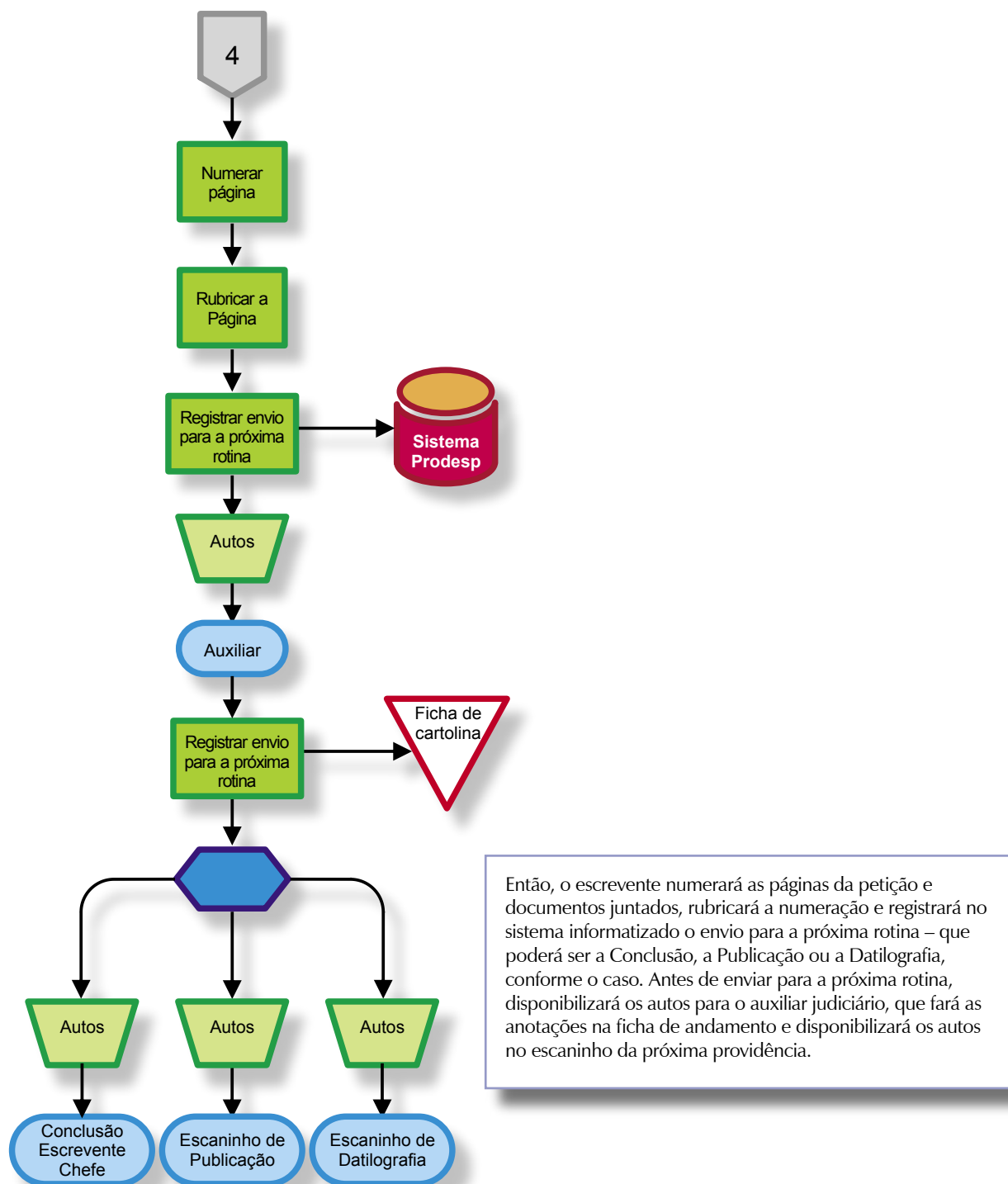
... auxiliar judiciário.

Esse, quando a demanda de trabalho permitir, ordena os documentos recebidos, localiza os processos pela consulta à ficha de cartolina, retira o processo do escaninho, insere a respectiva petição a ser juntada na última página dos autos e registra, também na ficha de cartolina, o envio daquele processo para a juntada.

O auxiliar, então, coloca os autos no escaninho da juntada ou os entrega diretamente ao escrevente responsável por aquele final – conforme haja ou não espaço na mesa desse escrevente. (segue)

O escrevente, quando possível, iniciará a juntada dos processos pelos quais é responsável. Salvo motivos de prioridade de processamento ou urgência, não há ordem ou critérios para a escolha das juntadas que serão feitas primeiramente – o que depende de como as pilhas de processo ou os autos estão organizados no escaninho. Também não é possível estimar com precisão quando ele fará essas juntadas, eis que depende do seu volume de serviço – aproximadamente 12 dias.

Escolhido um processo com documento para ser juntado, ele então: furará a petição e os documentos que a acompanham com um furador doméstico (de até 10 folhas por vez), inserirá os mesmos aos grampos dos autos, carimbará a certificação necessária, preencherá o carimbo e assinará a certificação. (segue)



Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

b) Estrutura organizacional ultrapassada

Outra importante conclusão é que a estrutura organizacional das varas e cartórios cíveis do Estado não é compatível com o volume crescente de processos distribuídos e o intuito manifestado pelos gestores dos tribunais de compatibilizar justiça com eficiência. Aparentemente, há necessidade de um redimensionamento dessa estrutura e redistribuição das funções entre os servidores.

Em tese, uma unidade judiciária realiza basicamente atividades de duas naturezas: processar e decidir. Os cartórios devem processar as ações judiciais que o juiz deve decidir. Porém, tal como estão estruturadas as unidades judiciárias (um cartório para uma vara), ambos não conseguem desempenhar a contento suas tarefas.

Para ilustrar, nos cartórios da Capital estudados, há em média 8.750 processos, 22 funcionários, um diretor e dois juízes. Nos do interior, há em média 4.900 processos, 11,6 funcionários, um diretor e um juiz.

Primeiramente, esse volume de feitos impede que a estrutura funcione como programado. Processar, organizar e decidir cerca de 5 mil processos judiciais não é possível de ser feito, da forma prevista, por 11 funcionários e um juiz.

Em segundo, é provável que haja um desequilíbrio entre o número de pessoas incumbidas de processar os feitos e o número dos incumbidos de decidi-los. Nos cartórios estudados, o serviço de cerca de 11 funcionários é concentrado em apenas um juiz. Isso impede que o agente decisor (juiz) acompanhe o ritmo dos muitos agentes processantes (cartório) e se torna habitual a transferência de parte das atividades decisórias para os agentes processantes. É o que se observou nos quatro cartórios estudados: diretores e escreventes minutando decisões para o juiz apenas assinar (item 3, “a”).

Por fim, é bastante provável que seja necessário realocar as atividades do cartório e as funções dos servidores. A luz do que foi observado nos cartórios estudados, uma das redistribuições viáveis seria, por exemplo, desincumbir alguns funcionários de tarefas burocráticas e incumbi-los de tarefas de gestão, assessoria jurisdicional e resolução consensual dos conflitos. Alguns seriam alocados para gerenciar o funcionamento do cartório, outros para auxiliar o juiz nas atividades decisórias e outros para exercerem as tentativas de resolução amigável, técnica revelada proveitosa na experiência de um dos cartórios estudados. Isso dependeria, por um lado, da diminuição da complexidade das rotinas do cartório e, por outro, em qualificação dos funcionários realocados para as novas funções.

c) O cartório e a informatização dos serviços de justiça – a “cultura do balcão” e a “cultura do papel”

Por fim e não menos importante, o modo como hoje se organizam e funcionam os cartórios judiciais é um grande obstáculo à difusão e à sedimentação da propalada informatização da Justiça, especialmente por conta das chamadas “cultura do balcão” e “cultura do papel” que parecem existir nos cartórios judiciais.

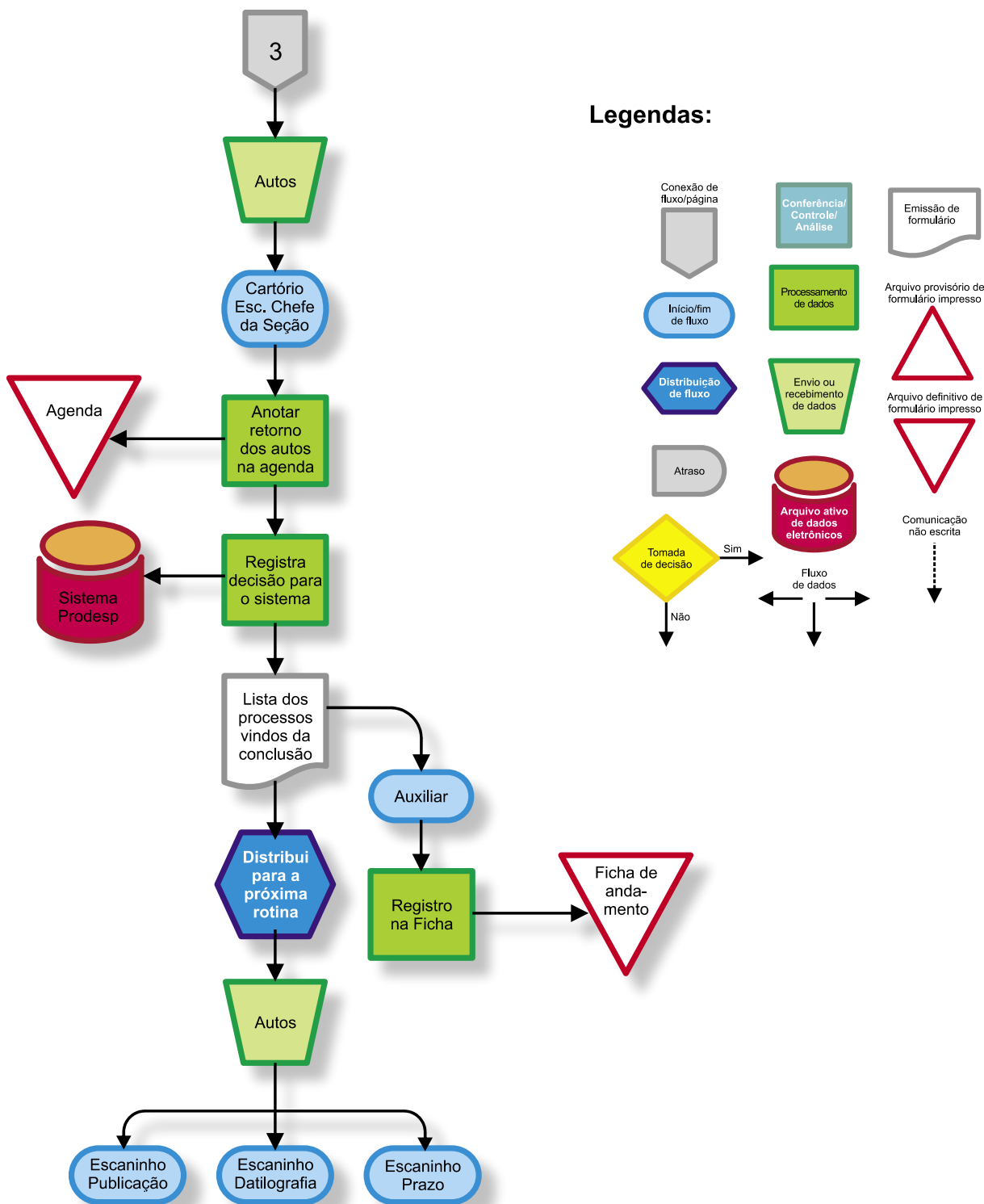
A iniciativa de informatizar a justiça paulista é um exemplo. Em que pese a instalação de computadores em rede e o desenvolvimento de um programa específico, os cartórios não incorporaram essa inovação. No caso, especialmente porque as peculiaridades do funcionamento dos cartórios não foram consideradas: o programa não reproduzia o método de trabalho ao qual os funcionários estavam acostumados e não houve treinamento suficiente para aprenderem a operar a nova interface³⁷.

Em três dos quatro cartórios estudados, o sistema representou duplicação do serviço de registro de andamento dos processos. Por não saber operar ou simplesmente por não confiar no sistema informatizado, o cartório não abandona o tradicional registro feito nas fichas de cartolina.

O trecho do fluxograma abaixo ilustra a duplicidade de registros realizada por um dos cartórios estudados. Observe-se que, ao fim de uma rotina de conclusão, o escrevente-chefe da seção registra a ocorrência no sistema informatizado e, em seguida, o auxiliar repete a mesma operação na ficha de cartolina.

³⁷Segundo as entrevistas, o programa foi desenvolvido sem consulta aos funcionários que, agora, não conseguem manipulá-lo a contento e o treinamento dos funcionários no novo sistema praticamente não existiu, o que impede que seu desempenho seja otimizado.

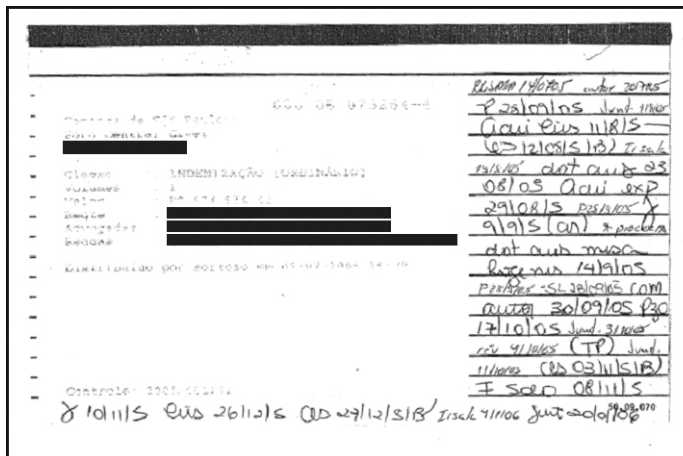
Cartório A - Fluxograma da Rotina de Conclusão



Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

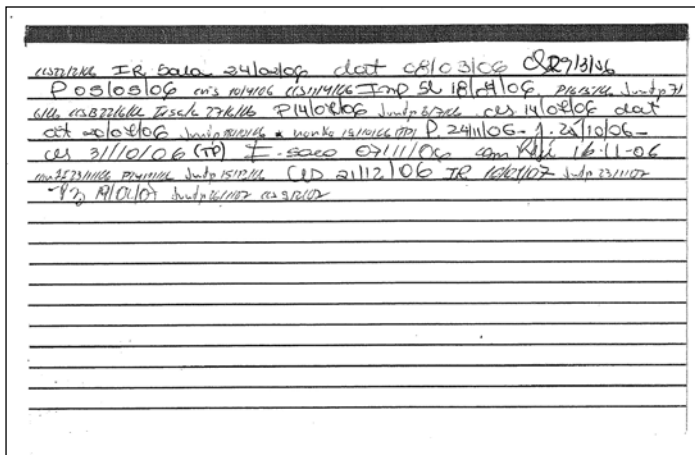
Conseqüentemente, não é pequena a possibilidade de divergência de informação entre a ficha da Internet e as fichas físicas de andamento (em cartolina)³⁸. Isso tende a aumentar a demanda por atendimento e gera o que se chamou por “cultura do balcão”.

Ficha de andamento em cartolina (frente)



Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

Ficha de andamento em cartolina (verso)



Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

³⁸ Pelo que se observou, algumas informações são registradas em um sistema e não registradas em outro (voluntariamente ou não). Estes registros não acontecem ao mesmo tempo e não são os mesmos funcionários incumbidos dessas tarefas.

Ficha de andamento no sistema informatizado (1ª página)

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo		
Extrato do Processo - Civil		
Andamentos		
Sequência	Data	Descrição
0001	01/12/2004	Processo Distribuído por Sorteio
		Processo Distribuído por Sorteio
0002	02/12/2004	Despacho Proferido
		1- Fixo o aluguel provisório em R\$ 3.000,00. 2- Cite-se, para resposta em quinze dias, sob rito ordinário. Int.
0003	03/02/2005	Certidão
		decisão de expedir cart ade citação em virtude da falta do recolhimento da taxa de despesas com sua postagem, conforme Prov. 833/2004, nos termos da Lei Estadual nº 11.605 de 29/12/03, cu mandato de citação em virtude da falta de diligência do sr. oficial de justiça.
0004	29/07/2005	Justada de Mandado
		A ré não foi citada por não ser encontrado no endereço da Rua [redacted]. Vizinhos informaram que a ré teria viajado, sem saber dizer data de retorno. Na av. [redacted] foi localizado o nº [redacted]. A numeração passa do nº [redacted] para o nº [redacted].
0005	23/01/2006	Justada de Contestação
		Justada de Contestação em 14/12/2005: Vista ao autor sobre a contestação e docs.
0006	16/02/2006	Despacho Proferido
		Fls. 77/89: Ciência a requerida. Especificarem as partes as provas que pretendem produzir, justificando-as, no prazo de cinco dias. Considerando os termos do § 3º do art. 331 do Código de Processo Civil, segundo a redação que lhe foi conferida pela Lei nº 10.444/2002, digam sobre o eventual interesse na designação de assistência de tentativa de conciliação, passando-se, caso contrário, ao imediato saneamento do feito, ou mesmo ao julgamento no estado, se o caso. Int.
0007	04/04/2006	Despacho Proferido
		Trita-se de ação revisional de aluguel. Não se mostra provável a solução amigável neste momento processual (Código de Processo Civil, art. 331, § 3º). O feito transcorreu em forma legal, com resposta (fls. 54-56) e réplica (fls. 73-76). Não há elementos técnicos sobre o valor locativo, nem mesmo colididos fora do contratatório. Imprescindível, portanto, a realização de perícia, às expensas dos autores (Código de Processo Civil, arts. 19 e 35). Para tanto, nomeio [redacted], cuja remuneração provisória fixo em mil reais. Depósito em dez dias. Faculto às partes a indicação de assistentes e a elaboração de questões, no prazo comum de cinco dias. Oportunamente será apreciada a necessidade de outras provas (Código de Processo Civil, art. 130). Int.
0008	05/10/2006	Despacho Proferido
		1- Fls. 118-119: de ofício. 2- Fls. 1212 seguintes: indefiro, pois a questão refoge ao limite objetivo da lide. 3- Certifique-se eventual decurso de prazo para manifestação da ré (fl. 103) e intime-se o perito. Int.
0009	09/02/2007	Despacho Proferido
		Fls. 175-176: manifeste-se a ré, por seu advogado, em 48h. Int.

Página 3 de 3

Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

O atendimento ao público, por exemplo, é realizado com base nas fichas de andamento porque, entre outras coisas, os auxiliares e estagiários, que preferencialmente o realizam, não têm acesso a computadores ligados em rede e os balcões tampouco dispõem de um desses terminais.

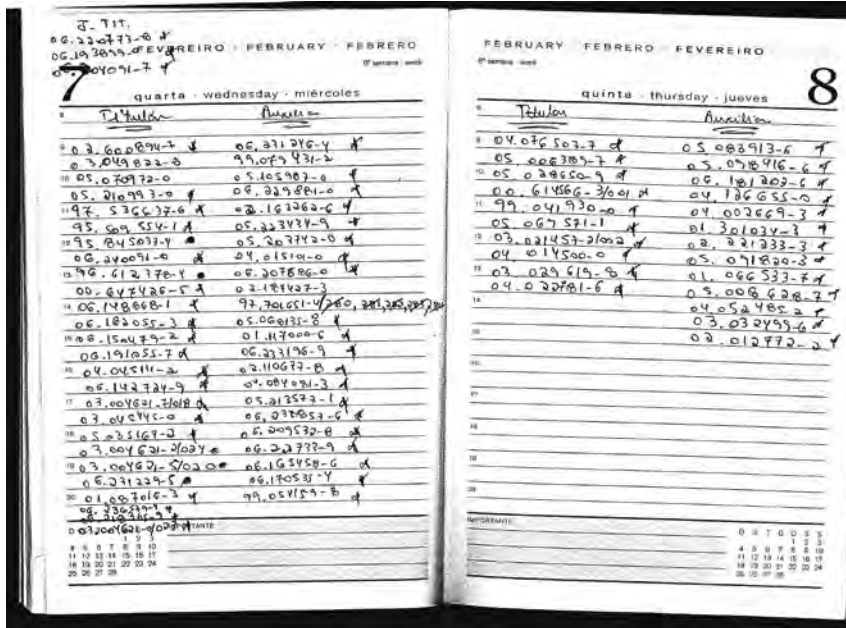
O mesmo pode ser dito com relação à rotina de publicação. Como os computadores em cartório são distribuídos por critério de hierarquia, não de função, auxiliares e estagiários não têm computador. Como eles são preferencialmente responsáveis pela publicação das decisões e atendimento em balcão, não se consegue informatizar essas rotinas³⁹.

Por outro lado, a chamada “cultura do papel” também contribui para dificultar a sedimentação da informatização dos serviços judiciais. Observou-se ser bastante enraizado o costume de registrar uma quantidade grande de informações em papel, organizar esses papéis em pastas e livros, guardar as pastas e livros em escaninhos, depois em caixas e, ao fim, em arquivos.

³⁹ Para cumprirem-nas, portanto, devem salvar as laudas em disquete e arranjar um computador ligado em rede disponível para eles transmitirem os dados para a Imprensa Oficial e atender os advogados com base nas fichas de cartolina.

Além dos livros e pastas que as normas internas do Tribunal exigem, cada cartório cria listas, pastas, livros, escaninhos e arquivos próprios⁴⁰. A foto abaixo é de uma agenda de uma das escreventes-chefe, na qual ela anota as idas e vindas dos processos à conclusão, sem prejuízo da anotação que se faz nas fichas de andamento. O fluxograma apresentado logo acima indica o momento em que essa funcionária faz o registro da ocorrência em sua agenda, antes de repetir a operação no sistema informatizado, e o auxiliar a repete na ficha de cartolina – ou seja, a mesma operação é registrada três vezes, por diferentes pessoas.

Agenda de funcionária para controlar a remessa e o retorno dos autos ao juiz



Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

Vale destacar, por fim, que não se observou existir um “Plano Diretor de Informática e Tecnologia – PDTI”, ou similar, que gerencie os equipamentos disponíveis e o modo como são utilizados. Isso permite afirmar, entre outras coisas, que, em alguns anos, os equipamentos de informática do cartório estarão obsoletos.

⁴⁰ Como exemplo, em um dos cartórios estudados constatou-se existir as seguintes pastas: provimentos da Corregedoria, provimentos do Conselho da Magistratura, ofícios expedidos, “AR’s” e correspondências gerais, processos solicitados ao Arquivo, processos devolvidos ao Arquivo, certidões, guias de recolhimento de custas e despesas judiciais, arrecadação mensal, guias de depósito de levantamentos judiciais, desarquivamento de processos, diários oficiais, mandados de Assistência Judiciária, certidões para entregar, mandados de averbação, mandados averbados, xerox para parte e advogados, formais de partilha e cartas de sentença, alvarás, certidões de objeto e pé, inteiro teor, guarda e tutela, penhoras e retificações, honorários de advogados, declaração de IR das partes, currículos de peritos, cópias amarelas das guias de levantamento e registros de sentenças de processos administrativos. No mesmo cartório, levantou-se a existência dos seguintes escaninhos (ou “prateleira”, como chamam os funcionários

5. Dois dos cartórios estudados, comparativamente

Não foi possível isolar um único elemento que fosse responsável pela melhor ou pior organização e funcionamento dos cartórios judiciais. É possível que variados fatores se combinem para determinar as performances observadas.

A oposição comparativa entre os cartórios com melhor e pior tempos totais e que congregam características diversas de organização do trabalho ilustra o conjunto de características que, ao que tudo indica, contribui para melhores e piores tempos produzidos.

Entre as hipóteses levantadas durante o planejamento da pesquisa para explicar o diferente funcionamento dos cartórios, aventou-se que os tempos de permanência do juiz na Vara e do diretor em cartório tenderiam a tornar o cartório mais eficiente, por conta da possibilidade de desenvolverem formas mais aprimoradas de gestão e funcionamento. Aventou-se também que os cartórios das comarcas consideradas de “difícil provimento” tenderiam a diminuir a motivação dos funcionários e, conseqüentemente, piorar seu desempenho. A comparação entre as características dos cartórios C e D desconfirmaram essas suposições.

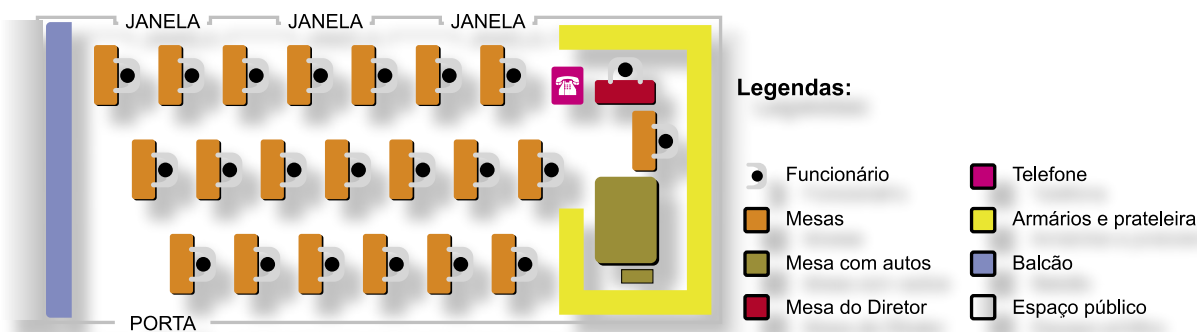
Os cartórios C e D, do interior, apresentaram, respectivamente, o maior e o menor tempo total de tramitação dos processos (1056 e 740 dias). No cartório C, o juiz e o diretor do cartório são antigos na função (16 e 20 anos, respectivamente) e, no cartório D, ambos estavam na função há pouco mais de um ano. No primeiro, o ambiente de trabalho e o diretor foram mal avaliados pelos funcionários, ao contrário do que ocorreu no cartório D. E, por fim, o cartório C tem a segunda maior relação processos/escrevente e no cartório D, essa relação é a menor.

Isso foi suficiente para desconfirmar a primeira hipótese levantada: cartórios em que o juiz e o diretor exercem suas funções há mais tempo não necessariamente são mais organizados e processam os feitos em menor tempo. É provável que outras características sejam determinantes da organização e funcionamento dos cartórios.

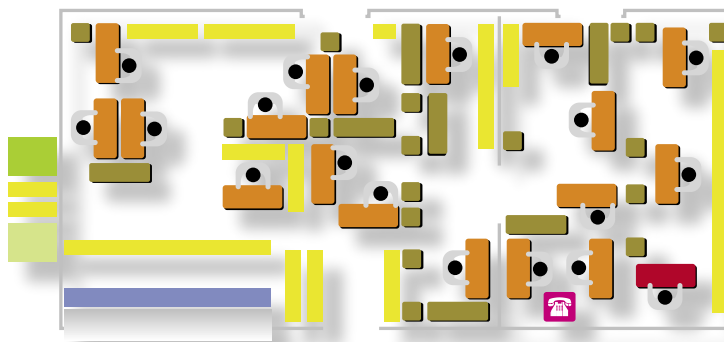
Por outro lado, os dados apontaram que a percepção dos cartórios em relação a seu trabalho associa relacionamentos interpessoais, ambiente e organização do trabalho. Aponta também que estruturas facilitadoras de contato e comunicação e a liderança não-autoritária dos diretores são fatores-chave para um bom ambiente de trabalho, segundo a percepção dos funcionários.

Fatores objetivos relacionados à estrutura física dos cartórios também parecem se combinar às percepções dos funcionários na produção dos maiores e menores tempos dos cartórios pesquisados: o cartório C, de maior tempo total em primeira instância, tem a segunda maior relação de processos por escrevente (515,5/1), e a enquanto o ofício D tem a menor relação (423,8/1); além disso, esses cartórios possuem, respectivamente, a segunda menor (10/20) e a maior relação de computadores por escrevente (12/20).

Espaço físico do Cartório D



Espaço físico do Cartório C



Legendas:

- Funcionário
- Mesas
- Mesa com autos
- Mesa do Diretor
- Telefone
- Armários e prateleira
- Cozinha
- Banheiro
- Balcão
- Espaço público

Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário – “Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos”, 2007.

A tabela abaixo indica essas e outras características desses cartórios.

Dados dos cartórios C e D e média geral dos cartórios estudados

Característica/ cartórios	C	D	Média geral/ tendência
Dados gerais	Interior	Interior	-----
	“fácil provimento” (IDH: 0,825)	“difícil provimento” (IDH: 0,778)	Média Brasil IDH : 0,792
	6.014 processos	3.603 processos	6.780 procs.
	515 processos/escrevente	423 processos/escrevente	481 procs.
	10 computadores para 20 funcionários (0,5 comp/func.)	12 computadores para 20 funcionários (0,6 comp/func.)	0,51 comp/func.

tempos	maior tempo total: 1.056 dias	menor tempo total: 740 dias	701 dias
	maior tempo até sentença: 701 dias	tempo até sentença: 570 dias	560 dias
	maior "tempo em cartório": 1.001 dias	tempo em cartório: 664 dias	783 dias
	maior tempo em publicações: 561 dias	tempo em publicações: 423 dias	468 dias
	tempo em conclusões: 46 dias	maior tempo em conclusões: 67 dias	44,5 dias
	tempo sent./remessa ao TJ: 355 dias	tempo sent./remessa ao TJ: 224 dias	278,5 dias
ambiente de trabalho e faixa etária	ambiente ruim - 2,47	Bom ambiente - 4,1	3.4
	maior média etária: 42,4 anos (funcionários juntos há 20 anos)	menor média etária: 32,6 anos (85% menos que 45 anos)	37,9 anos
	espaço físico ruim	espaço físico ruim, mas considerado bom pelos funcionários	-----
Organização	organizado por final há 15 anos; um escrevente por final	organizado por final	Final
	utiliza apenas a ficha de andamento informatizada	utiliza ambas fichas (física e informatizada)	Ambas fichas
	cada funcionário possui escaninho	estantes lotadas e pilhas nas mesas	-----

Juiz	há 16 anos na vara	há um ano na vara	
	distante do cartório	distante do cartório	Distante
	mal avaliado pelos funcionários: 2,1	mal avaliado pelos funcionários: 2,47	3,36 (0 a 5)
	nível de "juizite": 3,06 (0=mín.; 5=máx.)	nível de "juizite: 3,0 (0=mín.; 5=máx.)	2,17
	elogiado pela competência técnica e criticado pela rispidez no trato com funcionários	elogiado pelas iniciativas de mudança e criticado pelo relacionamento e por delegar decisões aos funcionários	-----
	declarou que a gestão do cartório é do diretor; que desce em cartório apenas para assinar decisões.	autoclassificou-se " <i>pragmático</i> "; "é necessário "aproveitar" ao máximo a capacidade dos funcionários"	
Diretor	há 20 anos no cartório	há um ano no cartório	
	Homem	Mulher	-----
	mal avaliado pelos funcionários: 3,6	bem avaliada pelos funcionários: 4,4	3,98 (0 a 5)
	"escrivão de processos"	"ouvidora" dos funcionários	-----
	diretor centralizador da gestão do cartório	colegiado para gestão do cartório (diretor, oficial maior e uma escrevente chefe)	-----
	redação generalizada de minutas de decisão	redação generalizada de minutas de decisão	-----
Relac.Chefes	nota 4 (0 a 5)	nota 4,5 (0 a 5)	4,2
Relac. Escrevs.	nota 3,71 (0 a 5)	nota 4,05 (0 a 5)	3,9
Relac.Tribunal	nota 0,38 (0 a 5)	Nota 2 (0 a 5)	1,52

Por fim, um fator que opõe os cartórios C e D está relacionado ao tempo do cartório, em duas dimensões: idade média dos funcionários e tempo de trabalho do funcionário no cartório.

Nesse sentido, embora a hipótese da distinção entre capital e interior não tenha se mostrado válida para explicar diferentes desempenhos de cartórios, a antigüidade da equipe e de seu tempo de trabalho parece sugerir alguma relação. O cartório D, com menor tempo total, tem a menor quantidade de funcionários com mais de 15 anos no trabalho cartorário, e também o maior número de funcionários com até 34 anos de idade. Ao contrário, o cartório C tem o maior número de funcionários com mais de 15 anos no trabalho cartorário, e os maiores números de funcionários com idades acima de 35 e de 45 anos.

Provavelmente, essas características somam-se às anteriores para a produção de melhores e piores desempenhos, na medida em que estão relacionadas com motivação para o trabalho (C e D opõem-se também como os cartórios com os funcionários menos e mais motivados, respectivamente), evolução e perspectivas de carreira e sedimentação de práticas, rotinas e procedimentos de organização do trabalho cartorário, por sua vez associável a diferentes graus de resistência a mudanças por parte dos funcionários.

III – As Conclusões

A despeito de se tratar de um estudo de casos com finalidade exploratória, a análise conjugada dos levantamentos etnográfico, gerencial e de desempenho dos cartórios judiciais permitiu consolidar três grandes tópicos conclusivos a respeito de sua organização e funcionamento:

- os cartórios judiciais produzem grande impacto na morosidade do processo e no acesso à justiça (cap. II, item 2);
- paradoxalmente, o cartório é “invisível” como ator do sistema de justiça (cap. II, item 3);
- a organização e o funcionamento dos cartórios judiciais são precários (cap. II, item 4).

Outras conclusões, mais específicas, também merecem destaque.

Primeiramente, não foi possível indicar um único fator que, isoladamente, gere melhor ou pior desempenho dos cartórios judiciais estudados. Mas parece que a interação de três fatores são determinantes do seu funcionamento: *relacionamentos pessoais* ↔ *ambiente de trabalho* ↔ *organização/ distribuição de tarefas*

Em segundo, a estrutura organizacional das Varas e cartórios, baseada em um corpo de funcionários processantes e um único agente decisor, parece não ser adequada ao cenário atual da Justiça. Na prática, essa estrutura não existe, já que o processamento é entrecortado por longos tempos de espera, boa parte das tarefas decisórias é delegada aos agentes processantes e a gestão do cartório ainda é casuística e realizada por agentes sem perfil ou treinamento.

Em terceiro, a oposição comparativa entre os cartórios C e D, respectivamente os de pior e melhor desempenhos em termos de tempo de tramitação dos processos, sugere que: a) iniciativas para inovar a gestão e o funcionamento do cartório podem gerar motivação e conscientização dos funcionários quanto à importância de suas tarefas, o que incrementa o desempenho; b) essas iniciativas podem não depender da maior permanência do juiz na Vara; sozinha, essa maior permanência não melhora o desempenho do cartório; c) a relação entre funcionários com o diretor e o juiz determina, em grande medida, o ambiente de trabalho e, conseqüentemente, o desempenho do cartório, neutralizando condições adversas; c) a antigüidade na função, além de diminuir a motivação dos funcionários, tende a sedimentar as práticas tradicionais e reduzir a propensão a inovações no funcionamento do cartório.

Por fim, em caráter exploratório, é possível selecionar pontos sensíveis para o aprimoramento da organização e funcionamento dos cartórios judiciais:

- menor volume de processo por escrevente, diretor e juiz ou radical reorganização estrutural e de métodos de trabalho dos Juízos;
- motivação dos funcionários e conscientização da importância de suas tarefas para o acesso à justiça;
- enxugamento das rotinas internas de processamento dos cartórios e eliminação dos “tempos de espera”, acompanhados do aumento do número de juízes por processo;
- redimensionamento da relação 1 vara / 1 cartório como perfil padrão da unidade judiciária;
- qualificação dos recursos humanos dos cartórios e adequação de cargos a perfis;
- seleção, formação e capacitação de funcionários (entre os já existentes) para o exercício da função de gestor/ouvidor do cartório judicial;
- informatização dos serviços judiciais acompanhados da eliminação gradual das chamadas “cultura do balcão” e “cultura do papel”;
- leis e doutrina processuais que considerem a existência e a importância da burocracia cartorial na atividade jurisdicional;
- a inclusão dos cartórios judiciais na pauta dos estudos sobre a morosidade da justiça brasileira e o desenvolvimento de novas pesquisas em continuação ao presente levantamento exploratório.

