

DESBUROCRATIZAÇÃO DOS CARTÓRIOS JUDICIAIS ANÁLISE DOS JUIZADOS ESPECIAIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Relatório de Pesquisa



Secretaria de
Reforma do Judiciário



DESBUROCRATIZAÇÃO DOS CARTÓRIOS JUDICIAIS ANÁLISE DOS JUIZADOS ESPECIAIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO¹

Relatório de Pesquisa



Secretaria de
Reforma do Judiciário

ipea

1. Esclarecemos que este relatório não foi submetido a revisão pelo Editorial do Ipea, tendo sido preservada a forma dos originais entregues para publicação.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro Nelson Barbosa

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Brand Arenari

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

DESBUROCRATIZAÇÃO DOS CARTÓRIOS JUDICIAIS ANÁLISE DOS JUIZADOS ESPECIAIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Relatório de Pesquisa



Secretaria de
Reforma do Judiciário

ipea

Brasília, 2015

Equipe Técnica

Alexandre dos Santos Cunha

Bernardo Abreu de Medeiros (coordenador)

Emilia Juliana Ferreira

Janaina Dantas Gomes

Natalia Langenegger

Nikolay Henrique Bispo

Olivia Alves Gomes Pessoa

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

| | |
|-----------------------------|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 7 |
| 2 METODOLOGIA | 7 |
| 3 DIAGNÓSTICO | 9 |
| 4 RECOMENDAÇÕES..... | 34 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 38 |
| REFERÊNCIAS | 38 |
| APÊNDICE..... | 39 |

1 INTRODUÇÃO

Desde a implantação da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), em agosto de 2009, o Ipea vem avançando nos estudos e pesquisas sobre as organizações e instituições do sistema de justiça. Até o presente momento, estes estudos e pesquisas vêm se concentrando em torno de quatro temas principais. Em primeiro lugar, os estudos sobre administração e gestão das organizações do sistema de justiça, com ênfase na estrutura administrativa e no dimensionamento das circunscrições territoriais das varas e comarcas. Em segundo lugar, os estudos sobre eficiência e efetividade dos procedimentos judiciais, com base em indicadores de custo e tempo de processamento. Em terceiro lugar, os estudos sobre as condições de acesso ao sistema de justiça, com atenção redobrada sobre questões de efetivação e garantia de direitos. E, em quarto lugar, os estudos sobre segurança pública e sistema de justiça criminal.

A Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ) é um órgão específico do Poder Executivo, integrante do Ministério da Justiça que tem como principais finalidades orientar e coordenar ações de melhoria dos serviços judiciários e da administração da Justiça brasileira, por intermédio da articulação com os demais órgãos federais, Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público, Governos Estaduais, agências internacionais e organizações da sociedade civil.

Para colaborar com o aprimoramento do sistema de justiça brasileiro, a SRJ estabeleceu o fortalecimento do acesso à justiça como eixo estruturante de sua atuação, o que impõe a realização de estudos e pesquisas de levantamento de dados e produção de informações sobre o sistema de justiça que possam contribuir para a construção de informações sobre o Sistema de Justiça e sobre serviços que são disponibilizados à população.

Em tal contexto, a presente pesquisa, realizada pelo Ipea, em parceria com o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) e a SRJ, representa uma importante oportunidade para o aprofundamento dos estudos já existentes sobre a gestão judiciária, utilizando bases de dados e empregando métodos e técnicas desenvolvidos ao longo das pesquisas conduzidas nos últimos cinco anos.

Para tanto, a execução do projeto de pesquisa Desburocratização dos Cartórios Judiciais perseguiu os seguintes objetivos: *i*) descrever diferentes modelos de gestão utilizados nos Juizados Especiais, comparando-os em termos de efetividade, eficiência e qualidade das decisões; *ii*) investigar questões de cultura organizacional e relacionamento intrainstitucional que impactam sobre os serviços prestados pelos Juizados Especiais; e *iii*) determinar causas padrão de congestionamento dos Juizados Especiais. Ao final, tendo por base o diagnóstico traçado, são apresentadas algumas recomendações para melhoria do funcionamento dos Juizados Especiais.

2 METODOLOGIA

O desenho da pesquisa previa uma interlocução direta com os profissionais que desenvolvem suas atividades junto aos Juizados Especiais do Estado de São Paulo, de modo a coletar as informações daqueles que efetivamente convivem no dia a dia dessas instituições e conhecem as especificidades de cada um dos juizados analisados.

Desta forma, a metodologia empregada na pesquisa consistiu na realização de visitas a cartórios de Juizados Especiais Cíveis e Criminais do Estado de São Paulo para a observação *in loco* e a realização de entrevistas com funcionários do cartório, magistrados e usuários.

Em primeiro lugar, para compreender o contexto de campo e desenvolver os roteiros de observação e entrevistas de campo foram realizadas duas visitas exploratórias, às comarcas de Andradina e São José do Rio Preto (visita a um Juizado Especial Cível, um Juizado Especial Criminal Adjunto à Vara Criminal e um Juizado Especial Cível e Criminal). A partir da visita exploratória foi possível perceber a diversidade de estruturas presentes na configuração dos Juizados Especiais do estado e antever algumas problemáticas que passaram a fazer parte dos critérios observados: diferentes configurações de modelos de gestão dos cartórios, sistemas eletrônicos de trabalho do Tribunal, diferenças no atendimento das demandas conforme a competências da vara, dentre outras questões que serão abordadas neste relatório.

Após a etapa exploratória, a coleta de dados em campo compreendeu visitas a nove Juizados do Estado de São Paulo com diferentes características. Tal quantitativo resulta de um recorte metodológico, que não possui representatividade estatística. Esse recorte metodológico pretendeu descrever diferentes contextos de funcionamento dos Juizados do Estado de São Paulo, de modo a descrever as diversas possibilidades de tipos de gestão utilizados, o que não significa esgotar todos os modelos existentes. Também houve um recorte logístico na pesquisa. Levaram-se em conta os custos necessários para os deslocamentos e permanência em campo, além do tempo que seria necessário para a realização desses campos.

A primeira etapa de seleção dos cartórios a serem estudados deu-se em razão de uma tabela fornecida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) que indicava a localização, a competência (apenas cível; cível e criminal; apenas criminal; criminal adjunto à vara comum) e o grau de digitalização¹ de cada juizado. As categorias avaliadas para escolha dos juizados foram: *i*) competência – cível, criminal, cível e criminal e adjunto; *ii*) grau de digitalização – digital, físico e híbrido; e *iii*) disposição de espacialização no Estado de São Paulo – levou-se em conta o tamanho dos municípios (com vistas a serem visitadas cidades com pequeno, médio e grande porte) e a alguma diversidade de localização nas diferentes regiões do estado.

A escolha pelos cartórios estudados obedeceu aos critérios de seleção elencados acima para que fosse possível observar diferentes realidades em diferentes localizações do Estado de São Paulo. Porém, uma vez elencados estes critérios, a escolha pelas localidades se deu de forma aleatória, ou seja, não havia uma predeterminação dos locais a serem pesquisados. Desse modo, foram visitados dois Juizados Especiais criminais, um Juizado Especial criminal adjunto, dois Juizados Especiais cíveis e criminais e quatro Juizados Especiais cíveis, na capital do estado, em Ribeirão Preto, São José dos Campos, Barretos, Araçatuba, Salto, Bauru e Presidente Prudente.

Nestes locais foram realizados estudos de caso em profundidade com observação em campo, entrevistas com diferentes atores do judiciário que trabalham direta ou indiretamente nos juizados (juízes, promotores, advogados e defensores, escrivães e funcionários do cartório de modo geral), leitura de autos processuais (com objetivo de identificar a tramitação cartorária dos processos, em especial tempos, diligências e pedidos e encaminhamento

1. A digitalização aqui faz referência à dinâmica em andamento em todo país de implementação do processo eletrônico, em que os processos serão documentos digitais, não havendo mais a necessidade de impressão dos documentos que serão acessados pelos sistemas dos Tribunais de maneira *on-line*.

de vistas) e observação de audiências. Tais estudos de caso foram realizados em períodos de permanência de três a cinco dias em cada localidade por dois pesquisadores a cada campo de pesquisa. As visitas foram feitas entre dezembro de 2014 e fevereiro de 2015. O roteiro analítico de campo utilizado por todas as equipes encontra-se no Apêndice deste relatório.

3 DIAGNÓSTICO

O diagnóstico apresenta de forma sistematizada as descrições das gestões cartoriais encontradas em capo. Isso significa que as informações foram condensadas e organizadas de forma a melhor transmitir as informações encontradas no campo de pesquisa.

Nesta etapa, o relatório se subdivide em quatro partes: Estrutura e modelos de gestão dos Juizados Especiais, na qual se observam os diferentes modelos de estrutura e gestão encontrados a partir das diferentes competências analisadas; Organização do processo judicial, na qual se analisa como são processadas as demandas nos Juizados Especiais; Acesso à Justiça nos Juizados Especiais, onde se descrevem as diferentes estratégias de atendimento a população, suas características e qual estrutura é designada para esse atendimento e, por fim, as políticas de articulação institucional entre os diferentes órgãos que compõe os juizados e estão direta ou indiretamente relacionados com eles.

3.1 Estrutura e modelos de gestão dos Juizados Especiais

Ao menos desde 1984, com a Lei nº 7.244, os tribunais têm a atribuição de manterem procedimentos especiais para solução de casos considerados de pequenas causas. Com a Constituição Federal de 1988, nos termos do artigo 98, inciso I, esses procedimentos passaram a ser denominados Juizados Especiais (Cíveis e Criminais). Desde então, houve aperfeiçoamento desta instituição, principalmente com a regulamentação feita pela Lei nº 9.099, de 5 de setembro de 1995.

Entre outras atribuições regulamentares que a lei menciona está a competência legislativa dos estados-membros para regular em nível estadual o funcionamento deste serviço. Em São Paulo, especificamente, a lei que regula esse serviço é a Lei Complementar nº 851 de 9 de Dezembro de 1998. Seguindo a previsão desta lei, em seus artigos 2º, 22 e 29, os juizados foram inicialmente instalados nas varas comuns, tanto criminais quanto cíveis, como espécie de anexo.

Na pesquisa de campo, foi possível identificar quatro tipos de juizados, em termos de estrutura e organização:

- I. Juizados Especiais Cíveis (JEC) autônomos e independentes das varas comuns;
- II. Juizados Especiais Criminais (Jecrim) autônomos e independentes das varas comuns;
- III. Juizados Especiais com competência cível e criminal cumulada, mas autônomos e independentes das varas comuns cíveis e criminais e;
- IV. Juizados Especiais Criminais adjuntos às varas criminais.

Todas essas possíveis organizações estão previstas na Lei Complementar do Estado de São Paulo nº 851/1998 e em normas internas do próprio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Importante frisar que, com o advento da Lei nº 12.153/2009, que criou os Juizados Especiais da Fazenda Pública, os Juizados Especiais Cíveis de comarcas do Estado de São Paulo que não possuem Varas de Fazenda Pública adquiriram provisoriamente a competência fazendária até a instalação dos Juizados da Fazenda Pública.² Como um relevante dado obtido na pesquisa *in loco*, espera-se que a partir de julho de 2015 haja uma expansão dessa competência fazendária, nos termos do artigo 23 da Lei nº 12.153/2009, fato que traz preocupação quanto à demanda e fluxos de trabalhos destes juizados, e que poderá representar a adoção de novos arranjos institucionais.

Cada um desses tipos de organização e estrutura têm características próprias quanto à execução de tarefas e serviços, que serão analisados neste trabalho, como a elaboração de rotinas detalhadas, fluxos de trabalho contínuos que permitam a tramitação dos processos judiciais, entre outros. De forma sistemática, as unidades examinadas no presente estudo podem ser assim descritas:

- I. Os Juizados Especiais Cíveis independentes e autônomos das varas comuns visitados, em regra, conquistaram estrutura específica a partir de 2005. Até então, funcionavam como anexo às varas comuns. Eles possuem cerca de 8 a 12 mil processos em circulação cada, sendo que em alguns casos esse número é maior se somado ao número de processos dos Anexos³. Essa autonomia cria um nível de organização e sistematização mais aprofundado em relação aos outros modelos observados. Todos os cartórios de juizados, observados deste tipo, estão devidamente digitalizados, sendo que o processo de implementação do processo digital iniciou-se em 2008 e encerrou-se em 2013. Importante ressaltarmos que, a implementação do processo digital não impede que nesses cartórios ainda existam processos físicos, por três motivos: *i*) alguns Anexos ainda não passaram pela digitalização, e, por isso, os processos iniciam físicos e terminam físicos; ou, ainda, nascem físicos e morrem digitais, ao serem posteriormente inseridos no sistema; *ii*) em processos iniciados sem advogados, em alguns lugares, o processo permanece físico,⁴ e *iii*) processos antigos ainda não encerrados, que em geral tratam-se de processos em fase de execução. O número de funcionários varia de 15 a 30, além de estagiários. As instalações físicas (materiais, espaços etc.) são boas, apesar de, por vezes, a estrutura do prédio não ser a ideal.
- II. Os Juizados Especiais Criminais independentes e autônomos às varas criminais adquiriram esta estrutura entre 2003 e 2005. Eles possuem entre 4 mil a 16 mil processos em andamento, cada. Os Juizados Criminais não estão integralmente digitalizados, principalmente porque as delegacias não estão inseridas no sistema digitalizado do poder Judiciário, o que gera um problema de tramitação, tendo em vista que grande parte das demandas é oriunda das delegacias. O número de funcionários varia de 10 a 16 funcionários,⁵ além de estagiários. As instalações físicas são excelentes, modernas e com equipamentos bons, além de a estrutura edilícia também ser muito boa. Uma proposta de estrutura considerada boa, pelos entrevistados, é a proximidade

2. É o que dispõe o Provimento 1768/2010 do TJSP.

3. Por vezes, o Anexo, que será tratado mais detidamente na seção 3.3.1.2, possui praticamente independência e estrutura de um Juizado autônomo e, por conta disso, nem sempre esses números são somados em conjunto. E, por outro lado, há Anexos que não possuem tanta independência sendo, praticamente, um braço do juizado central e funcionando como espécie de justiça itinerante.

4. Nesses locais os motivos para que processo sem advogado seja físico tem a ver primeiramente com a dificuldade da parte em se relacionar com o meio digital (nem toda a população tem acesso aos meios digitais ou mesmo desconhece seu uso), por outro lado, uma dificuldade do sistema digital tem a ver com a ausência de mecanismos digitais capazes de identificar e notificar as partes que não estão usando o próprio sistema digital, uma vez que uma vez inserido nesse sistema a parte acompanhe o andamento processual, prioritariamente, através do sistema *on-line*.

5. Em regra, os funcionários são concursados e são escreventes, assistentes dos juizes, agentes e auxiliares.

física entre promotores, juízes e cartório.⁶ Isso facilita a comunicação entre eles e o bom andamento do trabalho.

- III. Os Juizados Especiais Cíveis e Criminais funcionando cumulativamente, mas independentes e autônomos às varas comuns, ganharam este perfil de cumulatividade e independência a partir de em 2007. Antes, esses Juizados Especiais eram adjuntos às varas comuns. Há, em andamento, de 5 mil a 6 mil processos na área cível e de 1 mil a 3 mil processos na área criminal, em cada uma das comarcas pesquisadas. Em termos de digitalização do processo, não há regra: há comarcas em que a parte cível está totalmente digitalizada, mas a parte criminal não, e há comarcas em que tanto a área cível quanto a criminal contam com processos físicos. O número de funcionários varia de 11 a 15 funcionários, além de estagiários. As instalações físicas também variam, tendo locais com excelente espaço físico, equipamentos, instalações, materiais, bem como outros locais com péssimas condições físicas e materiais. Há boa organização em termos de proximidade física entre promotores, juízes e cartório, o que facilita a comunicação entre eles.
- IV. Os Juizados Especiais Criminais adjuntos às varas criminais comuns têm origem, pelo menos, desde 1998, com a Lei Complementar de São Paulo nº 851/1998. O número de processos de competência de Juizado é menor em termos de fluxo de trabalho porque o principal foco atribuído pelos magistrados e funcionários da vara acaba sendo os processos criminais comuns. Em termos de digitalização do processo, as comarcas ainda contam com processos físicos, tanto em demandas de matéria criminal comum como em processos da competência de Jecrim. O número de funcionários varia de 10 a 15 funcionários, aproximadamente, além de estagiários. As instalações físicas são boas. Há má organização em termos de proximidade física entre promotores, juízes e cartório. Isso dificulta a comunicação entre eles.

Importante salientarmos, por fim, algumas questões comuns a esses cartórios. Em regra, o quadro de funcionários é composto por funcionários concursados para os cargos de agentes, auxiliares e escreventes. Quanto aos escreventes concursados, estes desempenham a função de tramitação de processos, escreventes de sala ou assistentes dos magistrados (importante estabelecer aqui que em algumas comarcas o assistente cumulava, por falta de pessoal, a função de escrevente de sala e assistente do magistrado). Há, ainda, funcionários cedidos por meio de convênios com as prefeituras e que auxiliam no cartório, como forma de contornar a falta de funcionários observada e vivida pela maior parte das estruturas visitadas.

Quanto aos estagiários, de presença relevante em todas as estruturas, seu emprego e utilização variam entre os Juizados visitados. Há estagiários de nível superior que são contratos diretamente pelos juízes via o convênio - com o Centro de Integração Empresa Escola (CIEE) ou outra entidade - para auxílio nas tarefas jurídicas, como sentenças simples e despachos. Além desses, há estagiários de nível médio, que são contratados via convênio. Também há convênios diretos com prefeituras, e estes fornecem estagiários; por último, há convênios com faculdades, devido aos Anexos, fornecendo alunos para a prestação de serviços jurídicos como a redução a termo de demandas, conciliações e mediações.

6. Segundo afirmam alguns entrevistados, a proximidade entre as salas de audiência e conciliação possibilita a criação de fluxos de trabalho mais simples e práticos, além de uma interlocução entre essas etapas do processamento que, em geral são realizadas separadamente. Essa proximidade entre as salas também promove uma maior proximidade do juiz, promotor e defensor público com as audiências de conciliação quando estas estão sendo realizadas apenas por conciliadores, e estes podem ser acessados pelo conciliador quando necessário.

3.1.1 Modelos de gestão utilizados

A partir do trabalho de campo realizado consegue-se identificar, ao menos, dois grandes modelos conceituais e quatro grandes modelos práticos, referentes à gestão.

Os dois grandes modelos conceituais são: *i*) organização do pessoal e dos trabalhos por função (baseados no modelo sugerido pela NEP – Nova Estratégia de Produção)⁷ ou *ii*) por numeração final do processo. Na primeira situação, o cartório divide-se em ilhas, que geralmente são três: cumprimento, inicial e execução. Cada ilha realiza uma atividade ou função específica. No segundo modelo, cada funcionário fica responsável por processos que terminem com o algarismo que lhe fora designado previamente.

Ocorre que em termos práticos, por vezes, o cartório se auto identifica adepto do modelo por função, mas, quando se observa o trabalho dele no dia a dia, verificava-se a realização, dentro dessa divisão por funções, de divisão por final de número de processo, também. Ou, então, o cartório identificava-se como dentro do modelo por função e, na prática, realiza apenas a separação por final de processo.

Isso permite classificar o modelo de divisão de trabalho, em termos práticos, em quatro modelos: *i*) divisão de funções; *ii*) divisão de funções cumulada com separação por final do número de processo; *iii*) divisão de funções cumulada com separação por matéria; *iv*) divisão por final do número de processos. Cada uma dessas divisões implica em sistematização de serviços diferentes.

- I. A divisão por funções impõe a uma pessoa ou a um grupo de pessoas que realizem determinadas atividades de um momento processual. Geralmente, as divisões são feitas entre: fase processual da autuação até o dia da audiência; fase de cumprimento – realiza as ordens expedidas em audiência; fase de execução – cuida do cumprimento da decisão.
- II. A divisão de funções cumulada com separação por final do número de processo implica em uma divisão similar a anterior sendo que dentro de cada grupo ou ilha há uma subdivisão de tarefas segundo o dígito final do processo.
- III. A divisão de funções cumulada com separação por matéria é praticamente idêntica à anterior, com a diferença que dentro de cada núcleo a divisão de tarefas ocorre em função da matéria tratada no processo.
- IV. A divisão por dígito final do processo atribui a um grupo de pessoas ou a cada pessoa a responsabilidade por dar todo e qualquer andamento aos processos terminados com determinado algarismo. Nesse sentido, por exemplo, um grupo ou pessoa responsável pelos processos com finais 2, irão fazer todo trâmite deste processo, desde citação até execução.

3.1.2 Gestão de serviço e pessoas

É possível falar que todos os juizados analisados neste campo têm a seguinte estrutura: *i*) um núcleo responsável pelo atendimento ao público; *ii*) um núcleo responsável pela triagem, autuação e juntada de documentos; e *iii*) um núcleo responsável pelas audiências, isso independente da divisão por trabalho, apresentada anteriormente.

7. Este projeto participou do prêmio do Instituto Innovare que tem por objetivo a premiação de práticas inovadoras no Sistema de Justiça. Segundo o projeto, o NEP se trata "de um novo método de organização da produção cartorária, no qual se buscou identificar as rotinas de trabalho mais comuns, decodificando-as em tarefas simples, de modo a fazer com que seus executores com elas se familiarizassem e se tornassem mais rápidos e eficientes. Em seguida, formaram-se núcleos especializados na execução destas tarefas correlatas e similares, com o intuito de reproduzi-las à perfeição" (<http://www.premioinnovare.com.br/praticas/nep-nova-estrategia-de-producao-5029/>). A prática, que teve início no ano de 2006 na Comarca de Santos, vem sendo disseminada pelo estado.

- I. Quanto ao atendimento ao público, pode-se dizer que a forma de organização dos funcionários, para isso, é diversa. Em alguns locais há uma equipe só para isso, em outros há revezamento e, em outros há uma equipe que atenderá, mas não será destinada a essa única atividade, eles deverão desenvolver outras atividades.
- II. Quanto ao serviço de triagem, autuação e juntada, em alguns locais os estagiários são responsáveis por estes serviços, em outros há revezamento entre todos os funcionários ou, ainda, feito pela equipe do núcleo processual.
- III. Por fim, quanto às audiências, em alguns locais há uma equipe fixa que irá apregoar e minutar e, em outros, há revezamento entre todos ou alguns funcionários do cartório.

Em termos específicos, os Juizados Especiais Criminais (independente do modelo institucional) tendem a ter um perfil de menos burocracia quando o serviço e organização do fluxo do processo são pensados coletivamente com a promotoria e a defensoria pública. Foi observado em campo e também informado pelos entrevistados que, para o regular e célere andamento do processo, é necessário o mínimo de entendimento e colaboração entre esses três órgãos. Isso porque, eventual diligência extra, não necessária e realizada a despeito dos ritos usuais dos juizados que também presam pela celeridade, pedida pelo promotor ou defensor, significa ampliação do andamento processual e um prazo maior para sua finalização. Além disso, se o juiz não concorda com alguns procedimentos da promotoria, ele vai rejeitar diversos pedidos e isso vai atrasar o regular andamento do processo.

São exemplos de procedimentos, que quando planejados com todas as partes envolvidas no processo, tendem a ser menos burocráticos e mais rápidos:

- I. Trâmites repetitivos como “idas e vindas” de processos para manifestação burocrática do promotor: em regra, quando um termo circunstanciado chega ao Jecrim este é encaminhado ao promotor para que se manifeste sobre o oferecimento da denúncia, arquivamento ou realização de novos procedimentos. Por conta de os crimes do Jecrim tenderem a ser simplificados, há promotores que já combinam com o cartório e deixam disponível um sistema de pedidos padrões, para que o cartório ande com o processo sem a necessidade de os autos serem remetidos ao promotor. Então, por exemplo, há promotores que criam despachos com 3 ou 4 opções para o cartório dar andamento ao processo: (a) se já houver representação que se marque a audiência preliminar; (b) se não houver representação que se aguarde até a decadência do direito; (c) apresentada a representação dentro do prazo, que seja marcada a audiência; (d) não apresentada, que seja arquivado. Este simples despacho evita, ao menos, 2 ou 3 idas e vindas do processo para simples ciência.
- II. Forma de confirmação da representação do autor da ação penal condicionada à representação: não há um procedimento específico que determine momento e forma de se apresentar a representação. Há comarcas que realizam isso na hora da notícia crime; há comarcas que combinam com todas as delegacias para que seja apresentada apenas no cartório, assim evita-se que seja dada a representação em um momento de “instabilidade” e a vítima se arrependa posteriormente. Isso acaba evitando a marcação de audiências que não ocorrerão, por isso, há menor burocracia; há comarcas que pedem para que a representação seja confirmada apenas no dia da audiência, correndo o risco de marcar um ato processual desnecessário.
- III. Função dos conciliadores como assistentes na fase anterior à audiência (fase de composição civil, transação e suspensão): em algumas comarcas os conciliadores são mais do que mediadores de conflitos, acabam sendo assistentes da Justiça. Eles acabam auxiliando em audiências preliminares, tentando, além da composição civil,

o oferecimento de transação e suspensão, sempre pautado por regulação do promotor e do juiz. Nesta situação, os conciliadores ficam munidos de acordos e transações indicadas pelo promotor e com supervisão do Juiz, e realizam esta fase processual, sem a presença física dos juízes, que ficam na sala de audiência ao lado. Esse ato acaba servindo como forma de agilização do processo caso não ocorra acordo entre as partes, as etapas subsequentes que serão necessariamente ofertadas (uma vez presentes os requisitos da parte) conseguem ser resolvidas na própria audiência preliminar com a ajuda dos conciliadores e sem a necessidade de marcação de nova audiência.

- IV. Audiência coletiva em caso de advertência sobre os efeitos de drogas: as audiências coletivas parecem ser uma forma de conseguir atingir o fim que se busca com a audiência de advertência, pois há diversas pessoas na mesma situação que estão participando da audiência de advertência, há médicos conversando com os sujeitos e há entidades de apoio. Contudo, este tipo de audiência demanda amplo tempo de preparo e execução de diversos trâmites cartorários “pós-audiência”. Portanto, esta organização específica tende a ser menos burocrática, se planejada para este fim. Como instrumento disso, há os termos de audiências e acordo coletivo. Ou seja, ao invés de fazer um documento para cada sujeito da audiência, faz-se um, com opções para ser marcada com “x” e espaço para que o sujeito assine ao lado. Isso evita a reprodução excessiva de documentos e agiliza este processo.

Quanto ao Juizado Especial Cível (cumulado ou independente), também há alguns procedimentos que são menos burocráticos e que auxiliam no andamento mais célere do processo. Entre eles, estão: *i*) a forma de citação; *ii*) expedição de ofícios; *iii*) utilização dos conciliadores; *iv*) locais de audiência; *v*) ampliação de julgamento antecipado, sem a necessidade da fase de instrução; e *vi*) proximidade entre cartório e equipe de audiência:

- I. Forma de citação: o trâmite regular de citação prevê que ela se faça, em regra, por correspondência com aviso de recebimento, e em caso de necessidade, por oficial de justiça.⁸ Contudo, seguindo os princípios do JEC da simplicidade e economia, algumas comarcas já determinam que, quando se tratar de pessoa física, a citação seja feita via oficial de justiça e quando se tratar de pessoa jurídica, a citação será feita por carta. Isso porque, é recorrente, nos juizados, o problema de as audiências preliminares agendadas não serem realizadas, por falta de citação da parte. O cartório marca a audiência, assim que analisadas e confirmadas as presença dos elementos essenciais do processo, mas antes da citação do réu. Isso para agilizar o andamento do processo. Contudo, muitas tentativas de citação por correspondência não são bem sucedidas uma vez que as partes não são localizadas e os Correios não diligenciam em busca do destinatário... Dessa forma, algumas comarcas já antecipam o problema e citam pessoas físicas diretamente por oficial de justiça por entenderem se tratar de modalidade mais efetiva.
- II. Expedição de ofícios: algumas comarcas desenvolveram o que chamam de despacho-ofício, que evita o retorno dos autos a cartório após o despacho judicial para análise e elaboração de ofício. Nestes casos o despacho judicial já fornece o conteúdo do ofício sendo necessário, apenas, imprimir ou enviar o ofício para o órgão respectivo. Isso elimina diversos procedimentos burocráticos.
- III. Utilização dos conciliadores: os conciliadores, em algumas comarcas, são utilizados como assistentes à fase de audiência do processo. Além das audiências preliminares, eles auxiliam dando andamento ao processo, após a audiência. Ou seja, feita a conciliação o processo volta para o cartório para que este dê o andamento ao processo.

8. É o que prevê o artigo 18 da Lei nº 9.099/1995.

Quando o conciliador auxilia nessa questão, finalizada a audiência o processo já é colocado no respectivo próximo passo no sistema, o que diminui uma volta do processo e um ato procedimental a mais. Além disso, em algumas situações os conciliadores também são utilizados como filtro de processo, ou seja, eles perguntam às partes se têm interesse em produzir provas, além das fornecidas nos autos. Com a resposta, o processo vai para julgamento ou volta para o cartório, para que realize eventual diligência, ou seja, se as partes não quiserem produzir prova, o processo vai direto ao juiz para que sentencie, sem a necessidade de este voltar ao cartório.

- IV. Locais de audiência: em algumas comarcas, realizar a audiência no mesmo local do cartório pode ser um problema. Isso porque, há a necessidade de destacamento de um ou dois funcionários para auxiliar nas audiências (apregoamento e assistente do juiz). Diante disso, utilizar a estrutura de núcleos Anexos aos Juizados (denominados simplesmente de “Anexos”) instalados em parcerias com faculdades passa a ser uma forma de evitar essa demanda ao cartório. Os Anexos costumam ter funcionários próprios que estão à disposição dos juizados, dessa forma, ao fazer as audiências nesses locais, quem presta toda essa assistência acabam sendo esses funcionários e, não há a necessidade de deslocamento de funcionário do cartório. Além disso, as faculdades conveniadas sempre têm advocacia dativa no local (através de convênio com a OAB ou mesmo própria ao corpo docente da universidade), o que também facilita às partes caso seja necessária alguma assistência.⁹
- V. A ampliação de julgamento antecipado, sem a necessidade da fase de instrução e julgamento: em regra, nos Juizados Especiais Cíveis, as audiências de conciliação e a de instrução não são unás efetivamente. Segundo os entrevistados, inicialmente marca-se audiência de conciliação, seguindo a meta do CNJ, em até 100 dias, e, após o insucesso desta (o não-acordo), o processo volta ao cartório para que seja aguardada a audiência instrução e julgamento que, por vezes, serve apenas para repetir o que já está escrito na petição, uma vez que não são produzidas provas novas. Dessa forma, algumas comarcas ampliaram o número de decisões proferidas por julgamento antecipado da lide, o que torna o processo menos burocrático e mais célere. Nessa situação, na própria audiência de conciliação, não feito o acordo, o conciliador questiona se as partes pretendem produzir outras provas, além das estipuladas nos autos. A resposta sendo positiva, os autos aguardam a marcação da audiência de instrução e julgamento; a resposta sendo negativa, o processo vai de imediato ao juiz para que sentencie o caso, o que, segundo funcionários e juízes entrevistados, leva, em média, de 20 a 30 dias.
- VI. Por último, é recomendável proximidade entre cartório e equipe de audiência, para que o serviço seja otimizado. Muitas atividades de cartório, em algumas comarcas, contam com apoio da equipe de audiência, pois esta já está com o processo em mãos, após a audiência e, também, já estão no sistema, por isso conseguem dar andamento ao processo, ao menos naquele momento específico. Essas tarefas, contudo, são desempenhadas sem prejuízo de outras atividades do dia a dia da equipe de audiências. Portanto, uma gestão pensando nestes dois núcleos como uma equipe só tende a ser algo que otimiza os serviços.

3.2 Organização do processo judicial

Segundo os entrevistados, os processos que tramitam nos Juizados Especiais Cíveis em sua maioria estão relacionados a relações de consumo (telefonia, bancos, seguro de saúde e outros), acidentes de trânsito, inscrição indevida em órgãos de proteção ao crédito e outros

9. A utilização de núcleos Anexos aos Juizados Especiais instalados em faculdades será analisada na seção 3.3.1.2.

casos de responsabilidade civil.¹⁰ Já os conflitos que tramitam nos Juizados Especiais Criminais são comumente relacionados a jogos de azar, direção sem habilitação, lesão corporal, acidente de trânsito, uso de entorpecentes e crimes contra a honra.

Os conflitos atualmente sobrestados no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis em sua maioria envolvem planos econômicos e tarifas cobradas por empresas de telefonia. Não foi possível identificar um padrão entre os cartórios visitados de forma e local de armazenamento desses processos. Há Juizados que separam um espaço no próprio cartório para armazenar estes processos, enquanto em outros as demandas sobrestadas permanecem junto aos colégios recursais.

Nenhum dos cartórios visitados possui planejamento específico destinado a dar vazão aos processos sobrestados, após o julgamento do seu respectivo recurso paradigma pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ou Superior Tribunal de Justiça (STJ). Em regra, os entrevistados creem que os processos sobrestados serão reabsorvidos dentro da rotina habitual de trabalho do cartório sem que isso signifique uma sensível sobrecarga de trabalho adicional.

Em seguida será abordado como os diferentes Juizados Especiais Criminais e Cíveis visitados pela equipe de pesquisa dão andamento ao processo, com vistas a identificar boas e más práticas no que diz respeito à burocratização procedimental e ao congestionamento cartorário.

3.2.1 Audiências

Nos Juizados Especiais Cíveis são duas as espécies de audiências realizadas: i. mediação ou conciliação e ii. instrução e julgamento:¹¹

- I. As audiências de mediação e conciliação do Juizado Especial Cível são realizadas tanto em salas de audiência de cada fórum quanto nos Anexos dos juizados. Com a edição da Resolução nº 125/2010 do CNJ, que dispõe sobre regulamentação desse tipo de audiência, essas audiências são conduzidas por profissionais capacitados e cadastrados no Tribunal de Justiça de São Paulo. Apesar disso, na prática, há diversidade na forma de organização e estruturação desse sistema. Em alguns juizados há mediadores e conciliadores cedidos por Centro de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc) da comarca,¹² em outros esses profissionais são estudantes ou graduados em Direito que são treinados pelo juiz e o diretor do cartório para realizar tal função. Alguns Juizados possuem parceria com o Procon e atuação integrada com o CEJUSC, de tal modo que sessões de mediação ou de conciliação processuais ou pré-processuais são conduzidas também por esses órgãos. Dentre as possíveis vantagens resultantes dessa parceria¹³ está a desnecessidade de realizar nova audiência de conciliação ou mediação processual quando já houver audiência infrutífera realizada no Procon ou no Cejusc. Além disso, nas hipóteses em que as partes alcancem acordo,

10. O estudo "Diagnóstico sobre os Juizados Especiais Cíveis" realizado pelo Ipea, aponta que, nos três estados pesquisados - Amapá, Ceará e Rio de Janeiro - o tipo de conflito "relação de consumo" é o mais recorrente em todos (78,57%, 51,38% e 92,89%, respectivamente). Disponível em: <<http://goo.gl/v42Kj9>>. Em outro estudo, mais recente, desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça e a Universidade de São Paulo, aponta, também, os conflitos de consumo de massa, como os mais comuns nos juizados investigados. Disponível em: <<http://goo.gl/EAjila>>.

11. Apesar de ocorrerem em momentos distintos, em geral, quando do início da audiência de instrução e julgamento, há a reproposta ao oferecimento da proposta de conciliação.

12. Os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc) se tornaram obrigatórios a partir da Resolução nº 125/10 do Conselho Nacional de Justiça que visa incentivar e tornar obrigatória as práticas de mediação e conciliação pré-processuais e no curso do processo. Foi possível constatar casos em que o Cejusc não compõe a estrutura do Juizado, mas que seus mediadores e conciliadores atuam também junto aos Juizados Especiais.

13. Em um dos Juizados Especiais visitados o Cejusc possui acesso ao sistema SAJ, de tal modo que os dados coletados para a realização da sessão de mediação ou conciliação são lançados diretamente no sistema do Tribunal e não precisam ser novamente lançados no sistema por funcionários do cartório.

ele é encaminhado para homologação pelo juiz do Juizado Especial e adquire natureza de título executivo judicial.

- II. As audiências de instrução e julgamento são conduzidas pelos magistrados com a presença dos advogados das partes (privado ou dativo)¹⁴ e, por vezes, do promotor de justiça. A periodicidade das audiências varia conforme o local. Há juizados que realizam audiências duas vezes por semanas, apenas no período da tarde, enquanto outros as conduzem de três a quatro vezes na semana, tanto no período da manhã, quanto no período da tarde. É comum o aumento no número de audiências de instrução e julgamento em momentos em que ocorre acúmulo de processos, como ocorre nas semanas que seguem o recesso forense. Quando realizadas, as audiências de instrução e julgamento duram cerca de 30 minutos e a média de sessões realizadas é de 10 por dia. Uma prática adotada por alguns cartórios é a conferência antecipada da pauta de audiências, realizada por escreventes de sala ou estagiários, com pelo menos uma semana de antecedência, para verificar se todos os convocados para a audiência foram devidamente citados. Se os mandados ou os avisos de recebimento não estiverem juntados no processo, os funcionários do cartório entram em contato com oficial de justiça para verificar se houve a citação ou buscam intimar a parte por meio de contato telefônico. Essa prática colabora para que audiências não precisem ser reagendadas devido à ausência das partes ou de testemunhas.

Outras práticas que colaboram com a celeridade da audiência em Juizados Especiais Cíveis são (a) a existência de modelos de sentença para os processos de matéria recorrente e (b) a prolação oral de sentença no momento da audiência. Nesses casos, os termos de audiência e a sentença são impressos no momento da audiência e entregues para as partes assinarem e já tomarem ciência da decisão.

Nos Juizados Especiais Criminais, por sua vez, há mais espécies de audiência realizadas e variação na forma como são conduzidas. Enquanto há varas nas quais são realizadas apenas audiências preliminares (consistentes em tentativa de conciliação e oferecimento de transação penal ou suspensão do processo) e de instrução e julgamento, em outras são realizadas audiências de *i*) composição pré-processual, *ii*) transação penal, *iii*) suspensão condicional do processo e *iv*) instrução e julgamento.

A despeito desta diferença sobre a quantidade de audiências realizadas, em todos os Juizados Especiais Criminais visitados o magistrado e os promotores de justiça participam prioritariamente e na maioria dos casos apenas das audiências de instrução e julgamento, sendo as demais audiências conduzidas por mediadores ou escreventes de sala. Conforme foi possível notar, os conciliadores e escreventes de sala são previamente instruídos a respeito das hipóteses em que a transação penal e a suspensão do processo são autorizadas e como devem ser efetivadas, e a consultar o promotor de justiça ou o magistrado em casos de dúvidas.

- I. As audiências de composição pré-processual (ou conciliação), quando realizadas em Juizados Especiais Criminais, precedem as demais audiências. Estas audiências são conduzidas antes do oferecimento da representação pela vítima do fato delituoso e, como os delitos envolvidos são de natureza penal privada ou pública condicionada à representação, podem resultar em acordo cível. Assim como nos Juizados Especiais Cíveis, as sessões de composição são conduzidas por profissionais capacitados nos termos da Resolução nº 125/2010 do CNJ e contam com a presença de todas as par-

14. Em nenhuma das audiências relativas aos processos cíveis, seja nos Juizados Cíveis ou nos cumulados Cíveis e Criminais, foi observada a presença de defensores públicos, somente advogados particulares ou dativos através de convênios com a OAB e Universidades.

tes envolvidas no fato conflituoso. Caso resultem em acordo, promovem a extinção do termo circunstanciado, mas se não resultarem em acordo, a parte vítima é aconselhada a apresentar representação penal. A vantagem apontada pelos magistrados de Jecrim que realizam estas audiências consiste na possibilidade de resolver o conflito sem que as partes percam o benefício de transação penal se ocorrer um conflito futuro.

- II. Antes do oferecimento da denúncia também é promovida a audiência de transação penal, na qual escrevente de sala ou mediador apresenta ao requerido uma proposta de transação oferecida previamente pelo promotor de justiça, que implica na aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multa. Aceitando e cumprindo o que determina a transação penal o processo é extinto; característica importante é que tanto magistrados quanto promotores de justiça estimulam requeridos a aceitarem a proposta. O problema identificado nas audiências dessa natureza é que nem sempre fica claro ao requerido que ele somente poderá se beneficiar da transação penal uma vez dentro de período de 5 anos, este acaba por aceitá-la mesmo em possíveis casos de nulidade do processo. Além disso, por vezes, não é esclarecido à parte que ela não é obrigada a aceitar a transação e que pode buscar a resolução do conflito via decisão do juiz, que pode, inclusive, absolvê-lo. Nessa situação, a parte acaba aceitando a transação, mesmo que pudesse ser beneficiada pela absolvição. Além disso, foi possível constatar que na maioria dos Juizados visitados o requisito para o cumprimento da transação penal consiste no pagamento de cestas básicas ou na prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas cumulada com o pagamento de multa.
- III. A audiência de suspensão do processo, por sua vez, é realizada após a oferta de denúncia pelo promotor de justiça. Esta audiência varia quanto à forma: pode ocorrer com o objetivo específico de propor a suspensão do processo ou no início da audiência de instrução e julgamento. Esta medida consiste na proposta de suspensão do processo, por um período entre 2 a 4 anos, desde que o requerido cumpra com determinadas condições.¹⁵ Se o autor do fato delituoso não aceitar a proposta ou descumprir as condições da suspensão, o processo é retomado e é agendada audiência de instrução e julgamento.
- IV. Conforme se denota, a praxe adotada por promotores de justiça, advogados e magistrados atuantes nos Juizados Especiais Criminais visitados consiste na tentativa de, sempre que possível, buscar soluções negociais ou conceder ao réu benefícios processuais próprios do juizado (transação penal ou suspensão condicional do processo). Por esse motivo, são poucos os processos que alcançam a fase de instrução e julgamento.
- V. Nos juizados em que os magistrados e promotores de justiça geralmente não acompanham as audiências preliminares, é recorrente a concomitância entre estas audiências e as de instrução e julgamento, o que viabiliza a realização de mais audiências em um mesmo dia. Nessa hipótese, se mostrou importante a proximidade das salas onde as audiências preliminares e de julgamento estão acontecendo para que advogado dativo, promotor de justiça e magistrado possam ser consultados, caso seja necessário.
- VI. As audiências de instrução e julgamento são realizadas com a presença do magistrado, promotor de justiça, advogado (particular, dativo ou defensor público),¹⁶ requerido e eventuais testemunhas. Nesse momento os relatos das testemunhas,

15. O cumprimento da suspensão do processo geralmente envolve duas opções: (a) a cumulação do comparecimento ao fórum a cada 2 meses por 2 anos, com a vedação à mudança de domicílio sem prévia autorização do magistrado, a vedação de se ausentar da comarca por mais de 8 dias sem a autorização do magistrado e a proibição de frequentar bares e boates ou, (b) a prestação de 48 horas de prestação de serviços comunitários e participar de reuniões de grupo uma vez por semana durante o período de 3 meses.

16. A Defensoria Pública, apesar de presente em alguns dos Juizados Criminais visitados, parece carecer de estrutura para dar conta da demanda relegando sua presença nos Juizados Criminais à segundo plano e consistindo em sua ausência nos Juizados Cíveis.

vítima e do requerido são gravados em áudio ou em vídeo pelo escrevente de sala. Em alguns dos cartórios visitados, os memoriais e as alegações finais são realizados oralmente pelo promotor de justiça e pelo advogado no momento da audiência de instrução e julgamento, com a subsequente prolação oral de sentença. Todavia, esta prática não é adotada por todos os cartórios, especialmente naqueles em que há o acúmulo de vara comum com Jecrim, em que memoriais são apresentados fisicamente para apreciação e julgamento posterior à audiência.

- VII. Uma prática que, embora não seja regra, mostrou colaborar para a agilidade na condução das audiências de instrução e julgamento é a aglomeração de casos de natureza similar para serem submetidos a audiência no mesmo dia. Ao mesmo tempo em que não altera significativamente a dinâmica do trabalho do cartório, facilita as atividades dos escreventes de sala e do juiz porque os documentos e a sentença tenderão a ser parecidos.

Finalmente, foi possível constatar que em alguns Juizados são realizadas audiências coletivas em casos de delito relacionados ao uso de substâncias tóxicas. Estas audiências são realizadas em momento de transação penal ou em audiência de instrução e julgamento, a depender do Juizado onde são conduzidas. Dentre as vantagens apontadas pelos entrevistados para a realização de audiências coletivas está a redução na quantidade de atos realizados pelos funcionários do cartório - que elaborarão documentos coletivos ou padronizados -, na possibilidade de realizar a audiência de diversos processos em um mesmo momento e, no caso de audiências coletivas de transação penal, de extinguir diversos processos desde seus momentos iniciais.

3.2.2 Execução e cumprimento de prestações e penas alternativas

Nos Juizados Especiais Cíveis, a execução se mostrou um dos principais gargalos do processo devido à pequena efetividade dos procedimentos de penhora de bens, nos casos em que não há o cumprimento espontâneo do determinado na sentença condenatória, em casos em que envolve, entre as partes, pessoas físicas de ambos os lados, ou pessoa física e empresa de pequeno porte. Nos casos que têm como parte pessoas jurídicas de grande porte, a execução geralmente não é um problema. Assim, diversos processos ficam estocados no cartório ou são enviados para arquivo temporário enquanto se aguarda a efetivação da execução.

O procedimento de execução adotado nos Juizados estudados envolve a citação do requerido para que cumpra o determinado na sentença e, restada infrutífera esta etapa, comunicação ao autor da demanda para que indique bens a serem penhorados ou busca por bens em sistemas de penhora *on-line*, como o Bacenjud, o Infojud, o Renajud e o Arisp.¹⁷ Na hipótese de não serem encontrados bens, alguns cartórios determinam o arquivamento temporário do processo, solicitam a penhora de bens por oficial de justiça ou determinam a extinção ou declínio de competência do processo para uma vara cível comum.

Nos Juizados Especiais Criminais, a execução da sentença tende a ser menos problemática, ainda mais considerando que promotores de justiça e magistrados buscam encerrar o processo antes mesmo de alcançada a audiência de instrução e julgamento (nas audiências de conciliação, transação penal e de suspensão do processo). Há também casos em que o réu do processo se encontra encarcerado, o que torna menos difícil sua localização para cumprimento da pena.

17. Segundo relaram alguns entrevistados, o sistema de penhora *on-line* é geralmente mais efetivo para pessoas jurídicas e menos para pessoas físicas.

Nos Juizados estudados o cumprimento das penas alternativas não pecuniárias é acompanhado pelo próprio cartório ou pelas Centrais de Penas e Medidas Alternativas (CPMA), vinculadas à prefeitura local.¹⁸ O controle do cumprimento da pena alternativa à privação de liberdade junto à CPMA pode ser realizado tanto pelo Cartório do Juizado Especial Criminal, pela Vara de Execução Criminal (VEC) ou pelo Departamento Estadual de Execuções Criminais (Deecrim).¹⁹

A relação do CPMA com o cartório do Juizado ou com a vara de execução (VEC ou Deecrim) varia conforme a cidade e a gestão da prefeitura no momento. Isso significa que em algumas cidades o CPMA envia periodicamente relatórios sobre o cumprimento da pena alternativa por cada um dos requeridos cadastrados em seu programa, mas em outras cidades a comunicação errante entre esses órgãos resulta em falta de controle do cartório quanto ao status do cumprimento das penas alternativas pelos requeridos.

Já o cumprimento de penas pecuniárias ou de prestações pecuniárias é realizado pelo próprio cartório ou pelas varas de execução criminal, e varia significativamente entre os cartórios visitados. O cumprimento da pena pecuniária ou da prestação pecuniária é realizado mediante a entrega pelo réu ou por seu advogado, de comprovante de pagamento dos valores devidos. Na hipótese de descumprimento da prestação pecuniária pactuada em transação penal ou suspensão condicional do processo, o tramite processual é retomado e os autos são encaminhados para audiência de instrução e julgamento; e na hipótese de descumprimento de pena pecuniária fruto da conversão de pena privativa de liberdade, a pena é novamente convertida ao regime inicialmente aplicado, em geral, regime aberto. Porém, essa conversão depende do entendimento dos juízes das Varas de Execução, já que há, por exemplo, juízes que entendem que por conta do descumprimento deva haver a regressão para um regime mais rigoroso.

Todos os cartórios estudados estavam localizados em fóruns nos quais foram implantadas centrais de mandados. Na percepção dos entrevistados, a existência de uma central de mandados despersonaliza o tratamento entre cartório e oficiais de justiça, o que produz efeitos tanto negativos como positivos. Enquanto a personalização desta relação permitia maior controle pelo cartório do estado da arte da citação de seus mandados, a gestão centralizada da central de mandados permite melhor distribuição da demanda dos diferentes cartórios entre os oficiais de justiça.

3.2.3 Causas de congestionamento

Dentre as principais causas que contribuem para o congestionamento de cartório de Juizados Especiais está a cumulação de competências em um mesmo cartório. Esta característica foi notada em cartórios que acumulam competência de vara criminal comum com Juizado Especial Criminal.²⁰ Nessa hipótese os magistrados, promotores de justiça e funcionários do cartório atribuem aos processos do Juizado Especial o mesmo procedimento dos processos de varas comuns. Além disso, a diferença de complexidade dos conflitos das varas comuns em relação aos conflitos próprios de Juizado Especial leva atores do sistema de justiça a dedicarem mais esforços na condução de processos envolvendo a justiça

18. Quando este acompanhamento se dá pela CPMA, o autor do fato delituoso passa por uma avaliação psicológica e é encaminhado a uma instituição sem fins lucrativos que irá aloca-lo em um posto de trabalho e monitorar sua frequência.

19. O Departamento Estadual de Execução Criminal (Deecrim) é responsável pela execução da pena de novos executados, considerados como aqueles que nunca tiveram condenação criminal ou cuja condenação anterior já foi extinta. O Deecrim desenvolve o mesmo trabalho que as Varas de Execução Criminal (VEC), com o diferencial de ser integralmente digital e ser responsável por execuções criminais de todas as comarcas pertencentes à determinada Região Administrativa Judiciária do Estado de São Paulo.

20. Não há na amostra desta pesquisa cartório que cumule competência de cartório cível comum com Juizado Especial Cível.

comum. Já na hipótese de cumulação de JEC com Jecrim, maior atenção é garantida à competência cível em detrimento da criminal.

Outra causa de congestionamento comum aos Juizados Especiais Cíveis e Criminais consiste nos procedimentos de destruição de processos. Apesar da inexistência de padrão entre os cartórios estudados no que concerne esse tema, as soluções encontradas tem se mostrado insatisfatórias para a gestão de funcionários ou para o manejo do espaço físico do cartório. Em um dos cartórios estudados o magistrado considera não ser possível destruir processos devido à variação de posicionamento entre as gestões do Tribunal de Justiça sobre esse respeito. Por isso, os processos físicos do cartório ficam estocados no cartório ou são enviados para arquivo. Nos Juizados em que a destruição de processos é realizada, são diversos os procedimentos adotados: há cartórios em que há funcionários alocados especificamente para realizar esta função, enquanto em outros há mutirões periódicos de destruição de processos que contam com a participação de todos os funcionários do cartório. Nesses casos, o volume de processos estocados no cartório ou enviados para arquivo está reduzindo significativamente, mas tempo de funcionários é despendido com funções que não resultam na redução do tempo dos processos em andamento.

No que diz respeito especificamente aos Juizados Especiais Cíveis, seria possível reduzir a quantidade de atos processuais se não fossem realizadas audiências de conciliação e mediação em processos nos quais seria possível haver julgamento antecipado da lide. Por exemplo, em processos cuja matéria é de direito do consumidor e envolvem empresas que reconhecidamente não apresentam proposta de conciliação, o magistrado poderia previamente questionar as partes a respeito do seu desejo em realizar conciliação. Na hipótese de a parte se manifestar favoravelmente à conciliação e não apresentar proposta de acordo na audiência. Alguns magistrados vêm aplicando uma penalidade correspondente à litigância de má fé, tendo em vista que a parte estaria apenas buscando protelar o tempo do processo. Não havendo proposta de acordo, não há motivo para o cartório realizar atos processuais adicionais ou para as partes e conciliador comparecerem a esta audiência.

Já em relação aos Juizados Especiais Criminais, foi possível constatar que a postura dos promotores de justiça na condução do termo circunstanciado e do respectivo processo influencia significativamente no tempo do processo e contribui para o congestionamento do cartório. Enquanto que em alguns cartórios há promotores que requerem recorrentes vistas aos autos, fazendo com que o processo percorra mais etapas e passe pelas mãos de mais funcionários, outros promotores de justiça possuem modelos de petição para cada tipo de delito e nelas já deixam discriminados todos os seus pedidos que deverão ser levados a cabo pelo cartório sem que lhe seja dada nova vista aos autos.

As delegacias de polícia influenciam de duas formas no congestionamento do cartório de Juizado Especial Criminal: (a) realizam pedidos reiterados de dilação de prazo para produção probatória do termo circunstanciado, e (b) falta de instrução da vítima a respeito do procedimento de representação criminal. Na primeira hipótese a delegacia aumenta a quantidade de trabalho dos funcionários do cartório porque o procedimento de dilação de prazo exige que o processo seja *i)* recebido pelo cartório para ser encaminhado para ciência do Ministério Público, *ii)* devolvido ao cartório para decisão pelo magistrado, e *iii)* encaminhado à delegacia de polícia.

Ainda em relação às delegacias, foi possível constatar que a existência de acordo entre delegacia e cartório judicial quanto ao momento de apresentação de representação pela vítima em casos envolvendo crimes de ação penal pública condicionada, influencia na

quantidade de processos iniciados. Nas hipóteses em que não há regra estabelecida sobre esse respeito ou em que a representação é feita na própria delegacia, há maior quantidade de processos instaurados e número relativamente alto de audiências perdidas. Isto ocorre porque a vítima não comparece à audiência ou porque decide não dar seguimento à causa. Já em casos em que a delegacia instrui as vítimas a, dentro do prazo legal, comparecer ao cartório do Jecrim para apresentar representação, o cenário inverte, ou seja, há menos ações instauradas e menor índice de ausência em audiências.

Outro gargalo do processo do Juizado Especial Criminal diz respeito ao pedido de certidões de antecedentes criminais. Em determinados cartórios é possível notar que o tempo gasto na obtenção de certidões de antecedentes criminais é igual ou superior ao restante do tempo de duração do processo. Nesses casos, o procedimento de obtenção de informações sobre a existência de antecedentes criminais conta com etapas diversas, como (a) a obtenção de informes criminais junto ao distribuidor, (b) a pesquisa de antecedentes criminais junto ao sistema SAJ, e (c) o envio de ofício para os cartórios nos quais tais processos estão em trâmite para que enviem certidões de antecedentes criminais. Em outros cartórios, por outro lado, a consulta a antecedentes criminais é realizada de forma simplificada e mais célere, envolvendo apenas a consulta digital de antecedentes junto à VEC, Decrim e ao sistema SAJ.

3.3 Acesso à Justiça nos Juizados Especiais

Buscou-se no trabalho de campo compreender a estrutura de acesso à justiça oferecida pelos cartórios desde o primeiro atendimento ao cidadão que procura os juizados. Assim, procurou-se observar se os referidos juizados desenvolveram estratégias para realizar este atendimento e quais os modos com que se organizavam. A ampliação do acesso por meio de mutirões e juizados itinerantes também foi uma das indagações colocadas, bem como o serviço de assistência judiciária, incluindo a estrutura física e de informática disponíveis.

Inicialmente é importante destacar a imensa diferença entre as demandas existentes entre os juizados cíveis e criminais e assim, por conseguinte, suas respectivas estruturas.

Os cartórios de juizados cíveis necessitam de uma maior estrutura de pessoal e funcionários para o serviço de atermiação e orientação jurídica. Enquanto que nos cartórios criminais a entrada do fluxo de trabalho se dá, em regra, pela entrada de Termos Circunstanciados das delegacias, representações particulares ou do Ministério Público, em que as partes já foram recebidas e instruídas por outros órgãos (nestes casos, na delegacia, advogados e advogadas ou Ministério Público), as demandas cíveis recebem seu fluxo de trabalho pelo ingresso das petições de advogados²¹ e pelo recebimento do público, que busca estes espaços para orientação jurídica e início das ações. Assim, a estrutura não é meramente de atermiação de início do procedimento judicial, é preciso instruir o cidadão acerca de seus direitos, quais os documentos necessários para o início de um processo, quais as provas necessárias, se cabe ou não pedido de indenização e qual seu valor. Diante dessa diferenciação, as observações deste texto, quanto ao atendimento ao público, dizem respeito assim ao que foi observado nos cartórios dos juizados cíveis, que cumulavam ou não a competência criminal.

Ao serem entrevistados, escreventes e magistrados relataram a frustração de lidar com causas, em suas percepções, extremamente simples, como pequenos atritos e frustrações

21. Como já afirmado, salientamos que nos juizados cíveis não se observou a atuação da Defensoria Pública do Estado, exceto em um caso nos casos atinentes à competência da Fazenda Pública.

do cotidiano, que poderiam ser resolvidas com boa vontade entre as pessoas. Relatou-se, ainda, a utilização do juizado como balcão de cobrança de dívidas de baixo valor, em geral relacionadas a pequenos estabelecimentos comerciais. Nestes casos os interlocutores acabavam aludindo que a inserção de “custas processuais” na fase inicial do processo, ainda que de valor simbólico, poderia ajudar a diminuir o fluxo de processos “sem sentido”, na sua perspectiva. Assim, a acessibilidade enaltecida pela lei, na visão destes interlocutores, servia para atravancar o fluxo de trabalho, e “perder tempo” da dispendiosa máquina judiciária.

Por outro lado, alguns magistrados e funcionários entrevistados manifestaram entender que sua atuação é de grande relevância, pois se trata de resolver problemas cotidianos das pessoas, e, justamente por isso, a justiça tornava-se presente, humanizada. O dinamismo dos problemas apresentados e a necessidade de lidar com pessoas diariamente seriam delineadores do perfil esperado do magistrado e funcionário para realizar os atendimentos e audiências. Seria preciso, assim, agilidade para dar conta do serviço dos Juizados Especiais. Nestes casos, a ideia de acesso à justiça é apropriada de maneira positiva pelos interlocutores. Os juizados seriam um das maneiras de se realizar justiça entre os cidadãos e, na perspectiva de muitos dos interlocutores, a celeridade com que viam o resultado de suas práticas – um acordo entre indivíduos, a resolução de brigas e dívidas – superava positivamente o excesso do trabalho e a pressão de lidar diariamente com um grande contingente de público.

3.3.1 Dinâmicas de atendimento – Juizados Cíveis

Para sanar a necessidade de atendimento ao público, os juizados cíveis observados desenvolveram estratégias próprias para dar conta de “atermar”, ou seja, redigir ou “reduzir a termo” as demandas trazidas pelos indivíduos sem o intermédio de um advogado. Independente da estratégia utilizada, é possível destacar que muitos destes espaços lidam com a dificuldade de encaminhar o cidadão ao espaço de atendimento correto, e que cada um deles possui um fluxo e perfil de demandas distinto, que altera o modelo utilizado para o atendimento ao público.

A presença de indivíduos que comparecem aos juizados fora de sua circunscrição territorial adequada, com demandas cujos temas não são admitidos pelos juizados ou, ainda, sem os documentos essenciais necessários para o início da ação são uma constante dos atendimentos, fazendo com que o trabalho do juizado se complexifique. Não basta anotar, atermar o dito pelo cidadão, é preciso encaminhar e orientar o cidadão acerca de seus direitos. Os encaminhamentos, em característica aparentemente comum à maior parte dos juizados, são realizados através da entrega de pequenas folhas de papel que indicam ao cidadão qual a providência a ser tomada, quais documentos a serem juntados, ou em qual outra instituição devem buscar auxílio (Defensoria, Cejusc, Anexos, outras Varas etc.). Esses “papéis” informativos não possuem um formato ou conteúdo padrão, sendo feito por cada um dos juizados visitados de acordo com suas necessidades.

Outra questão importante é a relação entre o tamanho da comarca e o fluxo de pessoas que comparecem aos atendimentos. O crescimento do número de demandas e a valorização do salário mínimo são indicativos fornecidos pelos entrevistados de que o fluxo tende apenas a aumentar, e que este atendimento precisa ser cada vez mais repensado e reforçado.

Outro ponto comum aos cartórios é a dificuldade de encontrar funcionários no cartório dispostos a realizar estes atendimentos. Não raro deparou-se com os funcionários “com menos tempo de cartório” ou “menos produtivos na tramitação dos processos” realizando

esta tarefa tida como ruim pelos funcionários mais antigos. Assim, podemos pensar em certo escalonamento de tarefas mais interessantes aos escreventes dentro da dinâmica cartorial em que há um desprivilegio da função relacionada ao atendimento, quer seja por ser uma atividade de grande demanda, cansativa, desgastante emocionalmente ou ainda, aventa-se, pela falta de estrutura de atendimento e necessidade de conhecimento acerca de diversas instituições e temas que muitas vezes sobrecarrega o funcionário.

Assistência Judiciária

Para a realização destes atendimentos, outros órgãos auxiliam os cidadãos no encaminhamento de suas demandas, em especial as Defensorias e os Procons. Quanto à Defensoria Pública Estadual, sua atuação, apesar de presente em alguns juizados, é inexpressiva, de modo que muitas vezes o cidadão é encaminhado de um balcão ao outro entre estas instituições para iniciar sua ação. Segundo observamos, em razão da possibilidade de o cidadão ingressar diretamente com sua ação nos juizados, por meio do serviço de atermação ou dos Anexos de faculdades, a defensoria se exime deste atendimento. Outro balcão que influencia essas atividades é o do Procon. Nas comarcas em que se encontrou atuação articulada entre a instituição e o juizado havia menor índice de retrabalho, aproveitando-se, por exemplo, a tentativa de conciliação pré processual realizada no Procon, ou reutilizando a redução a termo feita pelo órgão. Essas atividades aceleravam o atendimento ao cidadão e se mostraram bastante produtivas.

Outro desafio comum é a presença de advogados para apenas uma das partes na audiência de conciliação ou instrução e julgamento. A presença de advogados plantonistas nesses espaços permite que as audiências se realizem quando apenas uma das partes compareça com auxílio jurídico. No entanto, a maior parte de nossos interlocutores frisou que quando uma das partes está sem intermédio de um advogado privado a outra não poderia se valer do plantonista, por uma preocupação de que houvesse um “desnível de forças” entre as pessoas. Nesses casos, as audiências ocorrem sem a presença de advogado para as partes. Nas audiências de conciliação extrajudicial (realizada por conciliadores), no entanto, a presença de advogado para apenas uma das partes não é considerada óbice para sua realização ou necessária a presença de um plantonista, que fica à disposição apenas para as audiências de instrução e julgamento e conciliação judicial. Assim, a ideia de “desnível de forças” não se replica na audiência de conciliação pré-processual.

Uma questão relevante, comum a todos os juizados, é que aparentemente o sistema não aponta o ingresso de uma mesma ação por um mesmo indivíduo versando sobre mesma causa, a litispendência, o que acarretaria a extinção sem julgamento do mérito segundo o Código de Processo Civil. No entanto, como isso não é apontado pelo sistema, muitas vezes este fato é apenas apontado no momento da contestação em audiência, tomando tempo de atividade e pauta do juizado desnecessariamente, uma vez que o processo já poderia ter sido extinto. Esta observação, feita por muitos dos funcionários em crítica ao sistema digital implantado, também dialoga com uma ideia de “abuso” do sistema judiciário e sua acessibilidade. A facilidade de ingresso da ação é apontada como causa de processos infundados. Ainda, como “abuso” do sistema, muitos funcionários demonstraram sua frustração com a falta de participação de muitas empresas, especialmente as de grande porte, que não comparecem às audiências de conciliação marcadas, descumprem acordos ou não se manifestam nas ações, algumas vezes se utilizando de meios ilícitos para escusar-se dos pagamentos (como a manutenção de bens nos nomes de outras empresas).

Por fim, a presença dos advogados nos balcões de atermação e atendimento são questões comuns aos juizados. Nos cartórios que observamos em regra há funcionários especializados nos atendimentos aos advogados e ao público, e até mesmo a separação física destes espaços, facilitando a sua diferenciação. Ainda, regras específicas aplicáveis apenas aos advogados, como o peticionamento *on-line*, sem o uso dos espaços de atermação, Anexos, Poupatempo, entre outros, são uma forma de manter este serviço apenas aos leigos. Tal diferenciação, no entanto, algumas vezes se mostrou prejudicial aos indivíduos que possuíam defesa particular. “Filas paralelas” entre ações peticionadas por advogados e partes leigas,²² acarretando em longas diferenças de pautas ou tempo de tramitação, por exemplo, foram apontadas por advogados como prejudiciais aos seus clientes. Assim, alguns entrevistados reconheceram que para seus clientes era mais interessante ingressar com a petição sem o auxílio de um advogado desde o início da ação – por exemplo, o cidadão peticiona fisicamente sua ação, mas que foi redigida por um advogado – para que o procedimento seja mais célere.

Estratégias de atermação

Como lidar com o cidadão que comparece ao cartório do juizado buscando uma orientação jurídica ou o início de uma ação judicial? Cada um dos juizados visitados desenvolveu uma estratégia de atendimento ao público que o procurava. Para tanto, alguns dos fatores levados em conta foram a quantidade de pessoas atendidas, o perfil da demanda jurídica apresentada, o tamanho do cartório e sua competência territorial, a urgência e prioridade dos casos e indivíduos que comparecem.

Em regra, reduzir a termo no balcão ou no espaço cartorial se mostrou uma dificuldade nos espaços visitados especialmente em razão do tamanho dos cartórios, cujos espaços físicos não comportavam um grande aporte de pessoas. Os cartórios, cujas estratégias consistem em destacar um ou mais funcionários para a redação das petições, muitas vezes lidavam com espaços apertados e a necessidade de distribuição de senhas para o controle do fluxo de atendimento. Este atendimento também passa por uma seleção de critérios de urgência e prioridade dos cidadãos que comparecem ao balcão, concedendo prioridade especialmente a cidadãos com mobilidade reduzida, casos em que o nome em instituições como o Serasa ou cartórios de protesto inviabilizavam o crédito e provocavam prejuízos morais e ações em face de convênios de saúde obrigando a realização de cirurgia ou prestação de medicamentos urgentes.

Para contornar os desafios dos espaços físicos reduzidos, grande parte dos cartórios visitados possuía parcerias com faculdades, em geral privadas, que concedem pessoal e estrutura para a criação de núcleos anexos aos juizados para a realização destes serviços de atermação e, até mesmo, conciliação pré-processual. Estes Anexos, como são em regra chamados pelos juizados, constituem-se de espaços separados fisicamente dos juizados em que estagiários, alunos dos anos mais avançados da graduação em direito, redigem petições, realizam audiências de conciliação, fornecem orientações jurídicas e atuam no processo como assessoria jurídica das partes, mas sem, necessariamente, desempenhar o papel de advogados. Assim, há diversas especificidades que podem diferenciar os núcleos, como, por exemplo, a presença física de juízes, permitindo que as audiências de instrução e julgamento sejam realizadas neste mesmo espaço, tornando-o, em tese, mais célere, dentre outros.

22. Em alguns Juizados, essas diferenças de filas de tramitação dos processos tinham relação direta com o tipo de processo, se digital ou físico. Em diversos espaços de atermação, em especial nos localizados fora do ambiente do Fórum como os Anexos, os processos eram físicos, enquanto que nas petições protocoladas por advogados os processos eram imediatamente constituídos como digitais. Tal diferenciação ocasionava um tratamento distinto entre as filas de tramitação dos processos.

Os Anexos são vistos como uma solução e expansão da capacidade de atendimento por muitos juizados. Em comarcas grandes, diferentes localidades podem ser beneficiadas, poupando o cidadão do deslocamento a um fórum distante, por exemplo. Contudo, em comarcas pequenas do interior, onde há alguma prevalência de ações postuladas por advogados, o anexo tem sua importância diminuída, já que advogados, em regra, não podem atuar nestes espaços pelo requerente, apenas na defesa do requerido.

Um Anexo de faculdade “padrão” pode ser sintetizado da seguinte maneira:

- I. Professor coordenador das atividades do anexo, responsável por selecionar e supervisionar os alunos nas atividades desempenhadas (em alguns Anexos as atividades eram coordenadas pelo funcionário do Tribunal, cabendo ao professor coordenador apenas a seleção e encaminhamento dos alunos);
- II. Alunos estagiários do anexo, responsáveis pelas atividades de triagem do público, atendimento, orientação jurídica, atermação, conciliação pré-processual.
- III. Funcionários cedidos pela faculdade para a realização das atividades típicas de cartório: encartar os processos, numerá-los, organizar a pauta de audiências de conciliação pré processual e processual, organizar o fluxo da fila de atendimento, cuidados com a estrutura física com espaço;
- IV. Funcionário cedido pelo Tribunal de Justiça para atuar como escrevente de sala ou de cartório (presente em apenas alguns Anexos);
- V. Magistrado para a realização de audiências (presente apenas em alguns Anexos, dividindo seu tempo entre o fórum e o Anexo ou apenas lotado no anexo).

As dificuldades de gerir, à distância, outro espaço de tramitação de processos, e o fato de que os processos dos Anexos são físicos, necessariamente, uma vez que apenas escreventes judiciais possuem acesso e senha ao sistema digital, mostraram-se como desafios para as chefias dos cartórios. Ainda, os escreventes e magistrados deslocados para estes espaços muitas vezes enfrentam problemas de infraestrutura, ou cumulam informalmente atividades de chefia e gestão cartorial, o que é, sob sua perspectiva, prejudicial à prestação do serviço.

Outro modelo de anexo encontrado, alternativo aos anexos das faculdades, são aqueles instalados, por meio de convênios com as prefeituras locais nos serviços denominados Poupatempo. Segundo os interlocutores entrevistados, esta parceria entre prefeitura municipal e juizado visa oferecer um espaço com melhor estrutura de atendimento à população, para além do espaço forense. Ainda, o Poupatempo fornece uma estrutura física considerada mais adequada, com gestão de fluxos de atendimento nos balcões, maior número de funcionários para realizar os atendimentos, grande número de salas e gestão externa das questões burocráticas de manutenção de equipamentos como mesas, cadeiras e computadores.

De maneira geral, segundo os entrevistados, realizar o atendimento e conciliação nos Anexos, das faculdades ou do Poupatempo, é positivo, pois há certo temor do fórum pela população mais simples, inibindo os índices de acordo. Um local um pouco mais informal para a realização do atendimento jurídico facilita-o e o torna, segundo os entrevistados, mais acessível. Outro destaque é que nesses espaços os escreventes não realizam o atendimento, o que é visto como positivo por um lado, considerando que se trata de mão de obra cara e especializada. Por outro lado, uma vez que os atendentes ou alunos, ainda que supervisionados, não possuem conhecimento jurídico para realizar diversos encaminhamentos, muitas vezes há desencontros de informações e problemas considerados negativos pelos usuários. No entanto, frisamos que os escreventes tampouco têm formação

necessariamente jurídica, e muitos deles comentam que sua atividade nos atendimentos, como “advogados das partes” de certa maneira, é muito específica e demanda aprendizado constante, sendo outro aspecto desestimulante ao funcionário para o exercício da função no atendimento. Quanto a este tema, inclusive, encontramos funcionários responsáveis pelo atendimento e atermção sem formação em direito, e desempenhando esta tarefa há muitos anos, na mesma medida em que encontramos cartórios cuja formação em direito era preferencial para o desempenho desta atividade de atendimento.

Na presente pesquisa considerou-se, ainda, como importante a tentativa de analisar as estratégias de ampliação da justiça, como a justiça itinerante. Deparou-se com a parca existência desta estratégia de atendimento, de modo que, aparentemente, investe-se nesta prática apenas para casos pontuais, a exemplo do juizado do torcedor em São Paulo, que realizou pelo Jecrim da Comarca plantões durante a realização da Copa do Mundo, ou o juizado dos aeroportos, também na capital.

Concluimos que os Anexos incluem-se, assim, nestas estratégias de ampliação, tendo ocorrido maior investimento nestes modelos mais perenes, em detrimento de modelos de itinerância ou mutirões em locais diversificados.

Estrutura física e de tecnologia da informação

As estruturas físicas dos juizados são bastante diversificadas, sendo a maior parte delas situadas em locais de fácil acesso e em bom estado. Problemas de infraestrutura para os funcionários, contudo, são constantes e dizem respeito tanto à estrutura física quanto à material. Para os atendimentos, quando realizados no interior dos fóruns, o espaço muitas vezes mostra-se como limitador da atividade, como a dificuldade de organizar filas nestes espaços, a organização das pessoas nos balcões e pequenas salas. Ar condicionado, janelas e aquecimento dos espaços são aspectos de conflito nos locais em que há grande fluxo de pessoas para o atendimento.

Os Anexos têm, também, formatos diversos, havendo variações entre uma estrutura complexa e completa e outros com organizações mais simplificadas. No entanto, a mais grave diferença dos Anexos é a falta de acesso ao sistema digital do Tribunal de Justiça. Portanto, muitas destas petições são feitas ainda em processo físico ou, se feitas digitalmente, acabam por ser materializadas no momento do julgamento. Assim, há uma disparidade entre o andamento no fórum e nos Anexos, pois, conforme constatam os próprios funcionários, o processo digital tramita efetivamente mais rápido que o físico.

3.4 Articulação institucional

Os Juizados fazem parte de um conjunto de iniciativas de prestação jurisdicional dos Tribunais brasileiros que se tornaram obrigatórias desde a edição da Lei nº 9.099 em 1995. Apesar de presentes em todas as comarcas do estado, em muitos municípios os Juizados Especiais ainda não funcionam de forma autônoma às varas comuns. Essa autonomia depende de diversos fatores, entre eles o volume de processos de cada localidade e o orçamento do Tribunal e seu quantitativo de servidores disponível. Porém, nenhum desses fatores isoladamente é suficiente para determinar a instalação do juizado sem que haja uma articulação institucional por parte dos diferentes órgãos do Tribunal e por parte do conjunto de servidores de cada comarca que reivindique e articule sua instalação.

O funcionamento dos Juizados também depende diretamente de outras tantas articulações institucionais, necessárias como as estabelecidas com o Ministério Público e Defensorias Públicas e articulações colaborativas como as existentes com o Procon, Universidades e Prefeituras. São essas diferentes articulações institucionais e sua interferência e colaboração no funcionamento dos Juizados Especiais que será analisada nesta parte do relatório.

3.4.1 Tribunal de Justiça

Pode se dizer que articulação institucional elementar dos Juizados se dá com o próprio Tribunal de Justiça do Estado. É com o Tribunal que são articuladas todas as questões relativas ao funcionamento, propriamente dito, do Juizado. Porém, o Tribunal parece ser um órgão distante do dia a dia do funcionamento cartorial dos Juizados ou ao menos é essa a sensação que a maioria dos serventuários tem a seu respeito.

A primeira queixa recorrente apresentada pelos serventuários dizia respeito justamente ao fato de não haver canais efetivos de diálogo entre os funcionários e o Tribunal e, quando acionados, muitas vezes a demanda fica sem solução ou até mesmo sem resposta. Nesse sentido, os entrevistados mencionaram o fato de não haver um órgão intermediário que esteja próximo ao dia-a-dia de funcionamento dos Juizados Especiais e que trabalhe diretamente com a resolução de demandas imediatas. Por conta disso, a troca de experiências entre os Juizados ocorre sempre por demanda e por iniciativa dos próprios cartórios, não havendo trocas contínuas de experiências. Uma iniciativa apontada como positiva para a troca de experiências foi ida de alguns dos coordenadores dos cartórios no último Fórum estadual dos Juizados. Todavia, esta parece ser uma experiência ainda aquém da demanda, pois além de ainda ter sido restrita aos coordenadores, o espaço de trocas de experiências ocorreu de maneira informal porque o Fórum não previa esse espaço em sua programação.²³

Outras queixas são relacionadas à carreira dos funcionários, a começar pela opinião quase unânime de que existe um déficit muito grande de funcionários que prejudica o ritmo de trabalho dos cartórios. Uma vez concursados, o Tribunal não oferece treinamento para os servidores e esta capacitação acaba por ocorrer no próprio cartório a que o funcionário foi designado, gerando uma demanda de supervisão e ensino por parte dos funcionários mais antigos. Assim como não há um treinamento inicial, também não há uma capacitação permanente, em especial, houve muitas reclamações por conta de falhas e de superficialidade no treinamento para a introdução do processo digital em alguns Juizados. Além disso, apesar de alguns funcionários terem asseverado que houve melhoria no plano de carreira nos últimos anos, este é ainda muito aquém do esperado e inferior aos mesmos cargos na Justiça Federal. Por conta desse déficit de funcionários, o Tribunal não possui um sistema de revezamento ou de atribuição de funcionários em caso de urgências, deixando os cartórios desfalcados em casos como licenças, férias e compensação de abonos.²⁴ Diversos funcionários e juízes também criticaram a falta de transparência quanto aos critérios de alocação de novos funcionários.

23. Quando havia a referência de algum funcionário a espaços de formação essa questão de não haver um espaço destinado às trocas de experiências também era elencada. Segundo os funcionários, quando há palestras de formação elas geralmente são voltadas para questões de saúde laboral ou temas de formação ampla, geralmente também apenas colocam o funcionário num espaço passivo de escuta.

24. Em mais de um cartório visitado, havia uma problemática quanto ao déficit de funcionários por um longo período por conta da questão da compensação de horas trabalhadas. Tal situação ocorria em períodos imediatamente anteriores a aposentadoria do funcionário, que tinha a obrigação de zerar seu banco de horas, seus períodos de férias e licença antes de efetivamente se aposentar. Em cartórios em que o déficit de funcionários já é significativo, tais situações geram um acúmulo de trabalho ainda maior. Esta problemática costuma ocorrer com maior frequência em locais onde há funcionários mais antigos, uma vez que as regras sobre banco de horas foram modificadas e hoje já não é mais possível a acumulação por período extensos, como ocorria no passado.

3.4.2 Ministério Público

O papel do Ministério Público (MP) se faz mais presente nos Juizados criminais, onde o promotor configura peça chave no desenvolvimento do processo. Já nos Juizados cíveis, onde o MP poderia favorecer a coletivização de alguns tipos de ações, ele não parece se fazer muito presente.

Como afirmado, o MP tem um papel muito relevante no Jecrim, que pode contribuir para o bom ou para o mau andamento do processo. Nas visitas de campo foram identificadas diversas iniciativas interessantes por parte de promotores, mas também foram encontrados casos em que os processos eram conduzidos de maneira similar aos processos da Justiça comum, prejudicando o andamento dos processos do Juizado. Tais fatos tinham relação estreita com o que nossos interlocutores entendiam como promotores que tinham ou não a “cultura dos juizados”, consistente no entendimento de que o processamento do juizado é diferenciado por conta de sua legislação específica, logo seus trâmites devem ser mais céleres e informais. Promotores que não se dispunham a fazer uma seleção dos processos com o fito de arquivar Termos Circunstanciados que não tinham provas substantivas para o oferecimento posterior da denúncia ou que pediam demasiadas diligências e retorno do processo às delegacias foram citados como exemplos negativos de promotores que emperravam o fluxo processual por não compreender o tipo de tramitação necessária ao Jecrim.

Aliado a isso, há em alguns casos o protagonismo de promotores que tem identificação com o trabalho no Juizado. Havia em alguns casos uma visível relação estreita entre promotores e juízes, porém, sempre respeitando os referenciais e as prerrogativas de cada função. Esta se abria para um entendimento comum que favorecia o processamento, sem, contudo, prejudicar as partes. A proximidade e abertura dos promotores com o cartório também produzia efeitos positivos na tramitação processual.

Iniciativas como as audiências coletivas para processos relacionados ao porte/uso/consumo de drogas, apesar de já terem se tornado comuns em diversas comarcas e, em sua maioria, serem consideradas iniciativas positivas, dependiam em grande parte da anuência e cooperação do MP. Em uma das comarcas visitadas relatou-se a suspensão em certo período das audiências coletivas por não concordância do promotor, episódio este que foi considerado muito prejudicial pela juíza da comarca e pelos funcionários do cartório que creditam serem as audiências coletivas um meio mais apropriado de tratar esse tipo de processo.²⁵

No Jecrim o papel preponderante do MP pode também ganhar uma dimensão positiva na medida em que exista o interesse em pensar iniciativas que dinamizem o processo e diminuam a necessidade de tramitações mecânicas e desnecessárias. Uma iniciativa citada como positiva tratava-se de um despacho padrão redigido pelo MP que dava encaminhamento ao processo em diversas situações sem que houvesse a necessidade de nova vista por parte do MP. Assim que o processo dava entrada no Juizado ele era avaliado e, caso considerado apto a prosseguir, era encaminhado um despacho que indicava: (a) esperar que o réu se manifeste quanto a querer representar e, caso queira, que já indique as testemunhas no cartório;²⁶ (b) caso o autor não se manifeste quanto à representação, que se arquite o

25. As audiências coletivas para processos relacionados ao porte/uso/consumo de drogas têm se tornado comuns no Brasil. Apesar de terem desenhos diferenciados em cada comarca, as características comuns referem-se ao fato de agregar diversos casos em só dia numa espécie de audiência coletiva onde há um espaço reservado para algum tipo de advertência/formação que se dá por meio de palestras e/ou apresentação de filmes. Essas palestras/advertências costumam contar com a participação de diversos atores do Sistema de Justiça (juízes, promotores, advogados) e também com outros profissionais da área da saúde e assistência social. Alguns projetos também fazem outros encaminhamentos como tratamentos de saúde ou prestação de serviços à comunidade.

26. Para atender a este pedido o cartório criou uma ficha padrão na qual o sujeito assina falando que quer representar e já designa as testemunhas.

processo e (c) caso haja representação, há a designação de marcação de uma audiência preliminar em que já se encontra presente o oferecimento uma proposta de acordo, transação ou suspensão para o réu. Nesse modelo evitava-se um grande volume de trâmite de cargas e vistas entre cartório e MP, que agiliza a tramitação inicial do processo.

3.4.3 Delegacias de Polícia

Assim como o MP, as Delegacias de Polícia também aparecem no âmbito de articulação institucional dos Jecrim. No entanto, de maneira geral, parece não haver uma articulação constante entre os Juizados e as Delegacias, que parecem estar distante física e institucionalmente. Diversos funcionários dos cartórios visitados retratavam as Delegacias como locais com menor estrutura material e pessoal do que os Juizados, o que se configurava como uma barreira para a digitalização dos processos.²⁷

Essa não articulação por vezes se impõe como uma barreira para a tramitação dos processos nos Jecrim, pois há muitas dúvidas e distorções na condução de procedimentos entre a delegacia e o judiciário. A principal questão diz respeito à correta condução do Termo Circunstanciado, que por vezes é encaminhado ao Juizado sem ter sido devidamente instruído. Dúvidas sobre como redigir o termo e que tipos de delitos são compatíveis com tais procedimentos não são incomuns, tendo sido encontrados casos que ao invés de serem iniciados como Termos Circunstanciados, foram autuados como Inquéritos Policiais comuns. Além disso, há muita dúvida quanto às ações penais condicionadas à representação da vítima: a representação é por vezes realizada na própria Delegacia e outras vezes a representação é feita posteriormente junto ao cartório do Juizado. Em alguns casos essa dúvida sobre onde e como realizar a representação é resolvida com o diálogo entre Juizado e Delegacias, que entram em acordo sobre a melhor maneira de instruir as pessoas e encaminhar esse tipo de demanda. Quando isso não acontece, diferentes entendimentos são padronizados num momento posterior do processo, o que abre margem a imprecisões que por vezes comprometem o andamento processual.

A despeito disso, em algumas comarcas visitadas há um bom diálogo entre o juizado e as delegacias. Nesses casos, foi estabelecido em comum acordo o modelo de encaminhamento a ser tomado, consistente em o cidadão sair da Delegacia instruído sobre como proceder para provocar o início do processo penal.

Num exemplo positivo de articulação institucional entre judiciário, MP e Polícia Civil, foram encontrados Núcleos da Polícia Civil especializados no tratamento das demandas relativas aos crimes de menor potencial ofensivo, os Núcleos Especiais Criminais da Polícia Civil (Necrim). Por se tratarem de Núcleos especializados, os Necrims fazem todo um trabalho diferenciado de atendimento que vai além do acolhimento institucional do registro e investigação criminal.

Numa das cidades visitadas a equipe de pesquisa pôde conhecer um desses Núcleos, que recebe de todas as Delegacias da cidade (onde os crimes são registrados inicialmente) os Termos Circunstanciados referentes aos crimes de ação penal privada e ação penal pública condicionada à representação (tal restrição material foi acordada junto ao MP local).

27. Os funcionários dos Juizados alegavam que todos os documentos que vinham da Delegacia eram físicos, uma vez que ainda não há informatização no âmbito da Polícia Civil do estado, e que, além disso, mesmo que esses documentos fossem informatizados pelo Juizado quando de sua chegada, estes deveriam ser novamente impressos quando de um possível retorno do processo a Delegacia (para ostras diligências). Ainda que ambos os locais tivessem recebido a informatização, os sistemas precisariam ser integrados para que quando houvesse trânsito do processo entre esses locais os processos fossem automaticamente encaminhados entre eles.

Em seguida, as partes do conflito são convidadas a comparecer ao Núcleo a fim de que seja realizada uma audiência de conciliação ou mediação perante o delegado. Essas audiências são pré-processuais e não são obrigatórias; se a parte desejar dar entrada na ação sem passar pelo Núcleo ela pode fazê-lo, embora grande parte das pessoas contatadas comparece ao Núcleo e o número de acordos alcançado é bastante elevado (em torno de 90%). Caso seja alcançado o acordo, um termo é lavrado e encaminhado ao judiciário para homologação. Por outro lado, caso não se alcance solução ao conflito, as partes recebem orientação sobre os procedimentos de encaminhamento do procedimento ao Juizado.

3.4.4 Defensoria Pública e OAB

Infelizmente a Defensoria Pública é ainda pouco presente nos Juizados. Nossos interlocutores condicionaram isso ao fato de a Defensoria Pública do estado estar muito deficiente em seus quadros, mas também ao fato de haver pouco interesse por parte dos defensores titulares em assumir as funções junto aos Juizados. Apesar disso, quando a figura do defensor público se faz presente é visível seu protagonismo e sua articulação com os demais atores do judiciário e com os trâmites próprios dos Juizados. Nesse sentido, foi identificada a necessidade de um maior quadro de defensores que possa atuar junto aos Juizados e protagonizar uma defesa mais próxima e contínua das partes.

Como a Defensoria é ausente em grande parte dos Juizados, a defesa do réu ou a assistência à vítima é realizada em grande parte por advogados dativos convocados apenas para o ato processual. Esses advogados costumam trabalhar através de convênios firmados com a OAB para a indicação de profissionais capacitados a trabalhar nesta função.

Tal convênio impede que, na ausência de um defensor público, as pessoas que não dispõem de recursos financeiros para pagamento de advogados particulares fiquem desassistidas. Porém, por serem convocados apenas para o ato, os advogados acabam por desconhecer o processo e as pessoas as quais irão representar, além de existir uma grande rotatividade de advogados que atuam junto ao Juizado. Para contornar tal situação, é preciso que os advogados possuam um perfil diferenciado que os permita tomar conhecimento do processo de maneira muito veloz e compreender os anseios de seus “clientes” a partir de rápidas trocas de palavras (o que nem sempre é possível ou de interesse do advogado). Caso isso não ocorra, por vezes a presença dos advogados tornava-se apenas protocolar e necessária à não anulação do ato processual.

3.4.5 Turma Recursal²⁸

Em alguns Juizados as relações institucionais com os Colégios Recursais foram apontadas como sendo distante e protocolar, embora essa relação se torne mutável na medida em que a composição das Turmas é muito variada e dinâmica.

Uma das questões que parece influir muito na relação entre essas duas instâncias judiciais tem relação com a ideia de que, se os magistrados atuantes no Turma Recursal não possuem experiência em Juizados Especiais, eles tendem a não compreender o procedimento dos Juizados. Em razão disso, por vezes processos dos Juizados são anulados por questões procedimentais.

28. Além de Turma Recursal, termo explicitamente presente na legislação pertinente aos Juizados, as sessões de apelação dos Juizados são também coloquialmente chamados de Colégios Recursais e Conselhos Recursais.

Outro problema apontado pelos Juizados está relacionado com a falta de parâmetros para os julgados. Um dos juízes entrevistados referiu tal situação como sendo um problema que influi negativamente em seu trabalho, uma vez que não há um parâmetro de julgamento estabelecido, como no caso dos Julgados de Tribunais Superiores. Assim sendo, não é possível estabelecer uma conexão entre o julgamento da primeira instância e o julgamento dos Conselhos, gerando uma instabilidade que dá margem à interposição de muitos recursos. Como há muita dinamicidade na composição dos Conselhos e os procedimentos do Juizados são isentos de pagamento de custas, essa instabilidade torna-se maior.

3.4.6 Procon

As relações institucionais com o Procon ocorrem no âmbito dos Juizados Cíveis, porém, parece não haver uma regularidade na existência dessa relação que ocorre em apenas algumas comarcas. Dessa forma, podemos observar situações muito positivas de acordo e cooperação, como também situações de total ausência de comunicação, algumas chegando a causar desconexões de entendimento que chegavam a prejudicar o andamento processual.

Em um dos Juizados visitados foi observada uma prática considerada pelos servidores do judiciário como sendo muito positiva: quando os conflitos eram submetidos a mediação ou conciliação infrutífera no Procon, a demanda proposta junto ao Juizado não é submetida a nova tentativa de conciliação, sendo o processo imediatamente remetido à fase de instrução. Nessa comarca, até a petição inicial redigida junto ao Procon era aproveitada pelo Juizado. Essa prática evita o retrabalho por parte do judiciário de um procedimento já realizado junto a outro órgão. Porém, para que tal prática funcione é preciso haver um diálogo entre essas instituições para o entendimento de ambas com relação aos critérios e procedimentos necessários a uma audiência de conciliação sejam interpretados da mesma maneira pelos dois órgãos. A proximidade entre os dois órgãos parece ser positiva para o cidadão, que além de não ter que passar pelo mesmo procedimento duas vezes, era encaminhado de um órgão a outro de maneira esclarecedora e cooperativa.

Quando esse diálogo não existe, os diferentes entendimentos chegam a causar prejuízos ao querelante da contenda. Em um Juizado visitado os servidores chegaram a afirmar que passar pelo Procon só trazia prejuízos, pois tal órgão instruía as pessoas de forma equivocada e quando eram procurados tinham que esclarecer as pessoas e convencê-las de que os procedimentos realizados no Juizado estavam sendo realizados de forma apropriada. Por outro lado, quando questionados se já haviam tentado entrar em contato com o Procon para esclarecer essas questões, os servidores responderam que nenhuma tentativa havia sido realizada nesse sentido. A despeito dessas relações positivas e negativas em relação ao Procon observadas em alguns Juizados, a maioria deles afirmou nunca ter tentado aproximações com o órgão.

3.4.7 Prefeituras

As prefeituras firmam as mais diversas parcerias com os Juizados e os Fóruns de cada comarca. Acordos de cooperação para cessão de imóveis e funcionários, para execução e acompanhamento de penas e medidas alternativas, para criação de estruturas de atendimento ao cidadão e para pagamento de estagiários foram encontrados nos Juizados visitados.

Em alguns locais, em especial no interior do estado, parece haver uma proximidade dos Juizados com a prefeitura que permite os gestores de juizados a recorrer a ela em busca de apoio para a resolução de problemas de falta de estrutura física e de pessoal,

mas também em busca de cooperação para a realização de projetos de expansão de atendimento à população.

3.4.8 Faculdades

No âmbito dos Juizados Especiais Cíveis uma articulação institucional recorrente se desenvolve com Faculdades. Em duas localidades visitadas os Anexos de Juizado instalados em Faculdade tinham responsabilidade sobre todas ou quase todas as etapas processuais, sendo realizadas desde atendimentos para averbações, passando pelas audiências de conciliação até o julgamento das ações com a presença de juízes auxiliares. Em um dos Anexos apenas as audiências de conciliação eram realizadas na Faculdade.

Os Anexos são um diferencial para a Faculdade que possibilitam, além de uma maior visibilidade para o curso de Direito, por conta de sua relação com o Tribunal de Justiça, um treinamento abrangente e prático sobre os trâmites processuais para os estudantes que trabalham no anexo ou que vêm acompanhar as audiências. Em troca disso, a responsabilidade sobre toda a estrutura física, material e pessoal do anexo fica ao encargo da Faculdade. Tal convênio permite ao Juizado ter mais capilaridade.

3.4.9 Cejusc

Os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc), apesar de já terem se tornados obrigatórios a partir de uma resolução nº 125/10 do CNJ, ainda não foram instalados em todas as comarcas do estado. Mesmo em algumas comarcas onde já se encontram instalados, ainda não há atuação integrada entre o Cejusc e o Juizado, ou o Juizado não se utiliza da estrutura do Centro, pois este não consegue suprir a demanda e atender todas as varas da comarca. Portanto, apesar de ter sido verificado que está havendo um esforço para a instalação e articulação do Cejusc com os Juizados, esta relação ainda não se encontra consolidada.

No entanto, quando essa parceria ocorre, as práticas de mediação e conciliação pré-processual tem sido apontadas como efetivas na redução dos procedimentos instaurados. Além disso, a relação com o Cejusc garante que as sessões de mediação ou de conciliação sejam conduzidas por profissionais capacitados. Com isto, há maior índice de acordos e menor índice de execução de acordos. Quando existe a possibilidade de que audiências de conciliação ou mediação realizadas no Cejusc sejam aproveitadas para os fins de audiência preliminar no Juizado, essa cooperação se torna ainda mais profícua, evitando que tal procedimento seja repetido e reduzindo o tempo agregado gasto na solução do conflito.

3.4.10 CNJ, STF e STJ

Não se pode dizer que há propriamente uma relação institucional entre os Juizados e o CNJ, já que esta se dá por meio dos Tribunais de Justiça. No entanto, foram apontadas questões que mesmo não se tratando de relações diretas entre os órgãos, influenciam diretamente o trabalho diário de funcionamento dos Juizados.

A principal questão trata-se da produção de relatórios mensais com dados sobre a tramitação dos processos, que consomem tempo de trabalho dos funcionários do cartório que mensalmente devem certificar-se da veracidade e consistência dos dados obtidos pelo sistema. Por conta disso, alguns cartórios chegam a criar sistemas manuais para inserção e coletas de dados, uma vez que consideram a geração de dados pelo sistema incompleta e limitada.

Essa limitação é verificada principalmente quando os cartórios são convocados a apresentar dados mais específicos sobre algum tipo criminal ou tipo de sentença aplicada, que solicitada tanto pelo CNJ como pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, e decorrem de situações específicas de investigação sobre determinados temas em pauta no momento, mas que, porém, não são possíveis de serem extraídas de forma automática pelo sistema. Por conta dessa impossibilidade de extração dos dados de forma automática, quando essas convocações ocorrem, geram um fluxo de trabalho extra para o cartório que acaba por realizar a coleta de dados de maneira manual e muitas vezes por aproximação.

Um dos cartórios visitados resolveu essa situação com um trabalho “preventivo” de inserção manual de dados numa tabela própria, que é preenchida diariamente com os dados de processos que adentram no Juizado e que são julgados. Tal “solução”, no entanto, apesar de facilitar o acesso aos dados quando são requisitados (não gerando uma demanda maior de trabalho na situação), depende o tempo de trabalho de uma funcionária durante uma semana por mês. A despeito disso, o cartório entende que somente com este modelo é possível apresentar os dados solicitados de maneira ágil e fidedigna. Esse fluxo extra de trabalho poderia ser eliminado caso o sistema de lançamento dos dados processuais do Tribunal, o SAJ (Sistema de Automação da Justiça), possibilitasse a busca e extração de dados de maneira ampliada por parte dos escrivães.

Da mesma forma que o CNJ, a relação entre os Juizados e os tribunais superiores, STF e STJ, não é direta, mas impacta diretamente os Juizados. A principal questão referenciada foi o sobrestamento de processos repetitivos ou com repercussão geral reconhecida. Segundo um dos juízes entrevistados, que também reflete a opinião de outros servidores, as instâncias superiores são lentas e não diagnosticam as “avalanches” temáticas que poderiam ser resolvidas de maneira mais célere para evitar o acúmulo de processos e novos sobrestamentos. Se houvesse por parte dos tribunais superiores um esforço maior de detecção e julgamento das matérias sobrestadas, uma grande massa de processos seria resolvida e muitos petições inibidos. Enquanto isso não ocorre, o próprio magistrado e seu cartório acabam por dar “soluções caseiras em massa” para determinada demanda.

Enquanto alguns sobrestamentos não são julgados, os processos se acumulam nos cartórios. Enquanto alguns têm estratégias já definidas para implementar quando os processos voltarem a tramitar por conta do julgamento dos recursos paradigma pelos Tribunais Superiores, outros Juizados aguardam este julgamento para pensar nas estratégias de processamento.

4 RECOMENDAÇÕES

Tendo bom base o diagnóstico traçado até aqui, a presente seção destacará realidades encontradas nos diversos locais pesquisados e que estão influenciando, tanto no bom andamento processual nos cartórios que promovem boas práticas de trabalho, quanto em problemáticas que vêm interferindo negativamente nesse contexto de trabalho. Em seguida, serão propostas recomendações para o aprimoramento do funcionamento dos Juizados Especiais em função dos pontos destacados.

Preliminarmente, uma questão que merece ser enfrentada é a da competência dos juizados, que influi de forma decisiva para o seu bom funcionamento: varas de Juizado Especial cível ou criminal funcionam muito melhor do que varas de Juizado Especial cível e criminal, enquanto os juizados Anexos a varas comuns apresentam o pior desempenho de todos.

No caso específico dos Juizados Especiais Criminais, são causas de burocratização e perda de efetividade, eficiência ou qualidade:

- I. Abandono do princípio da oralidade e excessiva formalização nos autos: o princípio da oralidade talvez seja o menos observado nos juizados, em geral as etapas ocorrem de modo escrito. Audiências unas também não foram observadas.
- II. Carência da atuação da Polícia Civil para o exercício do papel esperado perante os crimes de menor potencial ofensivo: a instrumentalização dos Termos Circunstanciados (TCs) geralmente não é feita de maneira completa. Os crimes de menor potencial ofensivo são considerados crimes de segunda categoria e que não demandam relevância e esforço investigativo perante um contingente de outros crimes considerados mais relevantes e estrutura física e de pessoal precária ou insuficiente. Foram relatados envio de inquéritos policiais ao invés de termos circunstanciados, evidenciando que ainda há muita dúvida sobre o modo de registrar e encaminhar ao judiciário esse tipo de crime.
- III. Atuação do Ministério Público, nos casos em que atua no sentido de aprofundar desnecessariamente a investigação e promover níveis de formalidade semelhantes ao processo criminal comum: nos cartórios visitados umas das reclamações de demanda extra de trabalho e também de demora no tempo do processamento dizia respeito aos constantes pedidos de retornos dos feitos à delegacia solicitados pelo promotor. Isto também foi observado pela análise dos processos com até quatro ou cinco retornos à delegacia, em geral os pedidos retornavam não cumpridos por conta da demanda de trabalho dos investigadores. Quando havia uma seleção mais minuciosa dos processos essa situação tendia a não ocorrer e processos sem materialidade eram imediatamente arquivados.
- IV. Ausência da Defensoria Pública: somente um juizado criminal autônomo e um juizado criminal adjunto (nesse caso, porém, o defensor atuava mais particularmente nas causas relativas à Vara Criminal e somente subsidiariamente aos casos do Juizado) contavam com a presença do defensor público, os demais tinham parcerias com a OAB e contavam com a presença de advogados dativos apenas presentes no ato da audiência (não acompanhavam os processos).

No caso específico dos Juizados Especiais Cíveis, são causas de burocratização e perda de efetividade, eficiência ou qualidade:

- I. Baixa qualidade do atendimento ao cidadão: o primeiro atendimento de balcão é relegado em alguns cartórios ao segundo plano, é esta a atividade “terceirizada” (encaminhada para os estagiários, vigilantes, funcionários não concursados). Parece haver um entendimento de que a atividade de acompanhamento processual é mais significativa e relevante e é nesta atividade que estão comprometidos os escrivães. Dar conta da demanda do fluxo processual do que se encontra presente no volume de processos de cada cartório e manter as tramitações dentro dos prazos é tarefa primordial, por isso, o balcão e atendimento ao público ficam em segunda ordem. Os funcionários geralmente só são acionados num segundo momento, quando a dúvida não pode ser “resolvida” pelo atendente. Isso cria uma barreira de filtragem e represamento das demandas do balcão. Num dos cartórios visitados, apenas as demandas expressamente prioritárias e urgentes são atermadas, todas as demais são encaminhadas para atermação em um Anexo.
- II. Utilização contestável do mecanismo da conciliação, obrigando sua realização em situações sabidamente infrutíferas ou estabelecendo longo intervalo entre esta e a instrução e julgamento: o estabelecimento do intervalo entre conciliação e julgamento

ocorre em todos os juizados visitados. Alguns juizados já atentaram para a disfuncionalidade de conciliação com algumas empresas ou desnecessidade caso já tenha havido audiência infrutífera no âmbito do Procon, porém, essa realidade é ainda residual e distante da maioria dos juizados. Nem sempre há uma preocupação com a audiência de conciliação, ela é marcada mesmo que “proforma” como uma etapa a ser cumprida, levando a um deslocamento desnecessário das partes ao Juizado.

- III. Quantidade insuficiente de tempo dedicado à realização de audiências e não-prolação de sentença em audiência: por conta do volume de audiências ser muito elevado, é muito comum audiências marcadas para cada 5 minutos no caso de conciliação e de 30 minutos a 1 hora no caso de instrução. Somente em alguns juizados foi acompanhada a prolação das sentenças em audiência, ficando na maioria dos casos designada para outro momento quando será realizada em gabinete, nesses casos as partes saem da audiência sem saber do resultado final. Em algumas comarcas o número de audiências é realmente muito elevado e parece não haver mecanismos de racionalização sobre o número de audiências que serão realmente realizadas a cada pauta, dificuldades na localização das partes; problemas com o sistema de citação via correio ou mesmo via oficial de justiça e mesmo desistência da parte são muito comuns.

Em comum aos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, são causas de burocratização e perda de efetividade, eficiência ou qualidade:

- I. Ambiente desfavorável à inovação e à adaptação dos procedimentos à realidade local: em geral a realidade dos cartórios é muito balizada por técnicas e procedimentos já estabelecidos e que não foram atualizados ao longo do tempo, além disso, muitos funcionários e juízes (mas também, promotores defensores e advogados) tem resistência quanto a implementação de novos modelos de gestão e, por vezes, também estão circunscritos na realidade de procedimentos relativos às varas comuns e ainda não se adaptaram ao modelo mais desburocratizado dos juizados.
- II. Sistema de TI excessivamente centralizado, com sérias dificuldades de aprimoramento, suporte e adaptação à realidade do usuário: os problemas com o sistema de TI são sempre resolvidos com requisições feitas ao escritório central do sistema e, este, nem sempre resolve prontamente as demandas. Um dos exemplos da não adaptação do sistema: é possível criar modelos de despachos próprios de cada cartório (o que vem sendo utilizado por vários deles que entendem que os modelos presentes no sistema não são adequados a sua demanda), porém, os modelos criados pelo cartório são deletados automaticamente pelo sistema a cada 30 dias, fazendo com que o funcionário tenha que refazer o trabalho de salvar novamente seus modelos após esse período. Os mecanismos de busca e obtenção de dados no sistema ainda são restritos, o que faz com que algumas tarefas ainda tenham que ser feitas de modo manual ou mesmo através de salvaguarda de informações em planilhas de Excel alimentadas manualmente.
- III. Baixo investimento em capacitação de servidores e ausência de fóruns de debate e canais institucionalizados de diálogo entre servidores e a administração do TJSP: não há programas de capacitação continuada, ou mesmo um programa de capacitação inicial substantiva, que acaba por ser realizada na prática por uma espécie de “tutoria” dos funcionários mais antigos.²⁹ Não há locais, momentos ou fóruns para trocas de experiência entre servidores e compartilhamento de boas práticas, assim como não há um canal institucionalizado de diálogo entre os servidores e as instâncias superiores do TJ.

29. Alguns funcionários nos informaram que está sendo criada uma escola para formação de funcionários, porém, essa escola teria como alvo a capacitação de novos contratados e não necessariamente a formação continuada dos funcionários antigos. Não conseguimos confirmar essa informação, porém resta claro que ainda não era uma realidade presente para os funcionários que se encontravam na ativa.

- IV. Estrutura física e de pessoal bastante desigual: não há uma política clara de distribuição de servidores, além disso, enquanto na capital e grandes cidades há locais recém reformados, amplos e com equipamentos de sobra, no interior encontramos um juizado em que não há sequer computadores suficientes para cada escrivão (sem falar na ausência de climatização na maioria dos locais visitados).
- V. Barreiras impostas à circulação de servidores entre varas: inexistente política clara de remoção ou transferência de servidores, sendo constatadas na prática remoções por solicitação do servidor interessado - geralmente em decorrência de mudança de endereço - ou do juiz, que pede que o servidor o acompanhe para outra vara. Outros casos de circulação em geral são considerados negativos, pois como o juiz tem que “dispensar” esse funcionário, isso tende a ocorrer em casos de funcionários menos produtivos ou problemáticos, o que faz com que se crie um estigma em torno da pessoa. Essa “filiação” do funcionário à vara e ao juiz e a não circulação decorrente desse tipo de barreira, faz com que a distribuição de funcionários seja muito desigual em varas de uma mesma comarca. Também foi relatado que algumas vezes a posição política privilegiada (ou não) do juiz influencia diretamente na obtenção de mais funcionários.
- VI. Desprestígio da etapa de execução: Existe um grande esforço nas etapas processuais e na preocupação de não extrapolar os “tempos” do processo, porém, a etapa de execução, como não adentra nessas exigências temporais e de metas, são relegadas ao segundo plano. Em geral não existe nenhum esforço na etapa de execução, apenas fazem-se os trâmites protocolares de acesso aos bens do executado através do Infojud, Receita Federal etc. Por conta disso, essa etapa se torna apenas protocolar e ainda mais burocratizada que as demais.

Diante dessa realidade encontrada nos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do Estado de São Paulo e com o objetivo de proporcionar maior eficiência e mais desburocratização dos cartórios judiciais, fazem-se as seguintes recomendações ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

- I. Rever a organização judiciária, com foco no desmembramento dos juizados centrais e na instalação de varas de Juizado Especial cível e criminal separadas e autônomas, sempre que possível;
- II. Recuperar a oralidade no rito do Juizado Especial criminal, adotando esforço conjunto de articulação e conscientização com a Polícia Civil, o Ministério Público e a Defensoria Pública;
- III. Investir na melhoria da qualidade do atendimento ao público;
- IV. Rever o papel da conciliação no rito do Juizado Especial cível, mantendo-a nos casos em que há efetiva possibilidade de composição, e unificando o momento processual da conciliação, da instrução e do julgamento, consistentes em uma audiência una;
- V. Adotar despachos iniciais que orientem a atuação da secretaria ao longo de todo o processo, restringindo os casos em que se requer a remessa dos autos ao gabinete do juiz e, dessa forma, evitando tramitações que visem apenas dar andamentos processuais já recorrentes e previsíveis;
- VI. Ampliar o tempo destinado à realização de audiências;
- VII. Democratizar a gestão de TI, flexibilizar o sistema, melhorar a qualidade do suporte e investir em capacitação;
- VIII. Construir fóruns de debate e canais institucionalizados de diálogo exclusivamente para os servidores, assim como processos de formação e capacitação continuado dos mesmos;

- IX. Adotar critérios objetivos que permitam reduzir a desigualdade de estrutura entre varas e facilitar a circulação de servidores;
- X. Adotar indicadores de produtividade não exclusivamente focados na etapa de conhecimento e que obriguem a uma maior ênfase no êxito da execução.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da variedade de Juizados Especiais Cíveis e Criminais visitados no Estado de São Paulo foi possível perceber que há uma multiplicidade de estruturas, competências e volume de processos. Essa multiplicidade diz respeito não somente a organização judicial do Tribunal de Justiça do estado e ao volume de demanda de processos de cada comarca, mas também diz respeito a desigualdade de estruturas nas diferentes comarcas visitadas (física, material e de pessoal) e a iniciativas de inovação na gestão de processos de trabalho que vêm contribuindo positivamente para desburocratização dos cartórios judiciais do estado.

Estratégias de gestão que visem a desburocratização dos processos serão positivas nos mais diversos contextos, no entanto, para que se tenha maior aproveitamento delas é necessário que haja condições físicas, materiais e humanas para sua implementação efetiva. Nesse sentido, é preciso que se promovam critérios de distribuição igualitárias de pessoas e estruturas físicas e materiais adequadas em todas as comarcas do estado.

Projetos inovadores de gestão já estão sendo desenvolvidos nas diversas comarcas do estado, porém, essas iniciativas ainda ficam circunscritas em seus contextos locais. Para que essas iniciativas possam ser replicadas em outros contextos, é preciso que haja estratégias de intercâmbio dessas ideias que, contudo, devem estar abertas para serem adaptadas aos contextos locais onde serão implementadas.

Foi verificado que também é necessário atentar para um fortalecimento da “cultura dos juizados”, onde os processos sejam tramitados com base nos princípios da estabelecidos pela Lei nº 9099/1995 que dispõe sobre os juizados: “oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação”. Diversos processos de gestão estão sendo desenvolvidos com base nesses critérios, todavia, ainda há juizados que não se pautam por esses princípios e permanecem implementando rotinas semelhantes as das varas comuns.

Por fim, esses processos de trabalho não devem relegar a segundo plano a fase de execução, com vistas a que todo o processamento não se torne inócuo e esse sistema de processamento não seja desacreditado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Diagnóstico sobre os Juizados Especiais cíveis**. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/5xdL9R>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Perfil do acesso à justiça nos Juizados Especiais cíveis**. Brasília: CNJ, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/uMKai5>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

APÊNDICE

ROTEIRO ANALÍTICO DE CAMPO

1. Questões relativas ao(s) magistrado(s)

- a) Nome completo do(s) magistrado(s)
- b) Formação acadêmica e atividades anteriores ao ingresso na magistratura
- c) Tempo de carreira e trajetória na magistratura
- d) Tempo de permanência no juizado em que se encontra
- e) Varas nas quais atua e atividades que exerce atualmente
- f) Em caso de cumulação, como organiza seu tempo
- g) Razões pelas quais assumiu o juizado em que se encontra
- h) Opinião que tem sobre os Juizados Especiais, inclusive com avaliação comparativa às varas comuns

2. Questões relativas ao escrivão-chefe ou supervisor responsável pelo juizado

- a) Nome completo e endereço eletrônico do escrivão-chefe ou supervisor responsável pelo juizado
- b) Tempo de carreira e trajetória no tribunal
- c) Tempo de permanência no juizado em que se encontra
- d) Varas nas quais atua e atividades que exerce atualmente
- e) Razões pelas quais assumiu o juizado em que se encontra
- f) Relação profissional com o magistrado
- g) Opinião que tem sobre os Juizados Especiais, inclusive com avaliação comparativa às varas comuns

3. Questões relativas ao(s) promotor(es) de Justiça (apenas para Jecrim)

- a) Nome completo do(s) promotor(es)
- b) Formação acadêmica e atividades anteriores ao ingresso no MP
- c) Tempo de carreira e trajetória no MP
- d) Tempo de atuação junto ao juizado em que se encontra
- e) Varas junto às quais atua e atividades que exerce atualmente
- f) Razões pelas quais assumiu a promotoria em que se encontra
- g) Opinião que tem sobre os Juizados Especiais, inclusive com avaliação comparativa às varas comuns
- h) Relação com o magistrado
- i) Critérios e modelos para oferecimentos de suspensão ou transação
- j) Estrutura do MP

4. Questões relativas à organização do cartório

- a) Data de instalação do juizado
- b) Grau de digitalização em que se encontra
- c) Quantitativo de servidores e modo de organização do trabalho
- d) Fluxos, rotinas e procedimentos administrativos utilizados
- e) Pontos fortes e fracos da organização, do ponto de vista dos servidores
- f) Como são feitos os mandados?

5. Questões relativas à organização do processo judicial cível

- a) Perfil da demanda existente
- b) Pauta de audiências (dias, horários e congestionamento)
- c) Espécies de audiências e responsáveis por sua condução
- d) Papel reservado à oralidade na condução do processo
- e) Grau de formalidade ou informalidade dos procedimentos
- f) Atividades de mediação e conciliação
- g) Atividades de instrução
- h) Momento em que são prolatadas as sentenças
- i) Eventuais problemas envolvendo a execução das sentenças
- j) Quantitativo de processos sobrestados e aguardando decisão do colégio recursal

6. Questões relativas à organização do processo judicial criminal

- a) Perfil da demanda existente
- b) Pauta de audiências (dias, horários e congestionamento)
- c) Espécies de audiências e responsáveis por sua condução
- d) Papel reservado à oralidade na condução do processo
- e) Grau de formalidade ou informalidade dos procedimentos
- f) Atividades de mediação e conciliação
- g) Atividades de instrução
- h) Momento em que são prolatadas as sentenças
- i) Uso de penas e medidas alternativas
- j) Acompanhamento da execução das sentenças
- k) Quantitativo de processos sobrestados e aguardando decisão do colégio recursal

7. Questões relativas à estrutura e ao acesso à Justiça

- a) Serviço de atermação
- b) Estratégias de ampliação do acesso à Justiça (Justiça Itinerante?)
- c) Assistência judiciária (que tipo; qual o papel e relevância tem no Juizado; há protagonismo em seu papel – aconselhamento, negociação; causa de recomendação ao Juizado)
- d) Descrição da localização do prédio

- e) Descrição das instalações físicas
- f) Descrição da infraestrutura de TI
- g) Capacitação dos servidores e emprego efetivo dos instrumentos de TI
- h) Estratégias de atendimento ao usuário

8. Questões relativas à articulação institucional

- a) Relações com o TJ
- b) Relações com o Colégio Recursal
- c) Relações com o MP
- d) Indicar se o MP atua no sentido de coletivizar ações cíveis
- e) Relações com a Polícia Civil (apenas)
- f) Relações com outros órgãos, tais como OAB, Defensoria Pública, Procon, DETRAN, Prefeitura, CRAS, CREAS e CAPS

9. Questões relativas aos usuários

- a) Prevalência de ações patrocinadas por advogado
- b) Percepção dos usuários sobre o serviço
- c) Percepção dos advogados sobre o serviço, inclusive em comparação às varas comuns

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Raul Vinicius Fernandes Gonçalves (estagiário)

Capa

Andrey Tomimatsu

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



Secretaria de
Reforma do Judiciário

Ministério da
Justiça

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Ministério do
Planejamento

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA