

# **A EXPERIÊNCIA DA IMPLANTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE QUALIDADE NA COMARCA DE SANTA CECÍLIA (SC) NO PERÍODO DE 1996-2000: UM ESTUDO DE CASO DE ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA<sup>1</sup>**

Sílvio Dagoberto Orsatto<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo aborda a primeira experiência de implantação em Santa Catarina, no âmbito da Justiça Estadual, de um programa de gestão judiciária com ênfase administrativa em um fórum judicial de primeira instância. Analisa os aspectos da crise e do acesso à Justiça como binômio a ser observado no conjunto das medidas, sem se perder nas propostas de reforma que não impactam na origem do problema. Apresenta os objetivos gerais e específicos que pautaram a realização do programa, registrando a definição da visão de futuro em conjunto com a missão. Registra o histórico de implantação do programa e analisa os resultados alcançados sob a ótica dos indicadores de qualidade, ressaltando o estabelecimento de parâmetros a partir dos resultados e a criação de setores especializados por matéria, concluindo com uma análise da similitude de resultados alcançados em ações de natureza diversa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração Judiciária. Gestão Pública. Qualidade. Acesso à Justiça. Princípio da Eficiência.

## **1. INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal preconiza no *caput* do art. 37 que a Administração Pública obedecerá, entre outros, ao princípio da eficiência, pelo qual o Poder Judiciário, em suas instâncias administrativas e judiciárias, igualmente se submete. Um processo célere e de qualidade é o ideal preconizado para uma Nova Justiça<sup>3</sup>, que corresponda aos valores ético-sociais fundamentais, que assegurem a consolidação de um Estado Democrático de Direitos.

A questão que se coloca é como efetivar na práxis este ideário, ante a morosidade do Poder Judiciário tê-lo transformado numa repartição pública que reproduz a opressão burocrática contra o cidadão, sendo questionada a própria finalidade deste poder em face de sua ineficiência, sendo imperioso que se redefina o papel do Poder Judiciário, considerando-se os desafios da construção de uma sociedade democrática e socialmente justa.

A par da realidade pública, o setor privado reagiu tornando-se mais competitivo agregando novas técnicas administrativas<sup>4</sup>, sendo imperioso que num contexto de uma nova era cultural, econômico-social e política impunha-se a construção de novos modelos de gestão para as unidades judiciárias, igualmente, inclusive para abrir os olhos da Justiça, superando-se paradigmas que restringem a atuação do juiz, ante a velha máxima que somente poderá se manifestar nos autos, deixando de prestar contas à sociedade.

Dentro deste “novo mundo”, ignorava o Poder Judiciário – olímpicamente – o clamor social por Justiça, sendo indúvidoso que a morosidade da Justiça é tema que toda sociedade, discute permanentemente e manifesta sua indignação com a lentidão dos processos, além de constituir em temática que centraliza a perpétua questão da crise do Poder Judiciário e, nesta mesma linha, se fundamentam os projetos legislativos que propõe a reforma tanto de procedimentos quanto do próprio Poder Judiciário, razão pela qual a leitura que se deve extrair do histórico da crise da Justiça é uma lição para o problema<sup>5</sup>, pois se valoriza sobremaneira a forma sobre o direito material, no qual a solenidade dos procedimentos judiciais se sobrepõe à finalidade do processo, fazendo com que todas as propostas reformistas apresente pouco resultado “prático”, eis que combateram unicamente a consequência do problema, estando dissociadas da questão de fundo.

Para sair do discurso e adentrar no campo das realizações, buscou-se construir uma resposta a partir da visão gerencial da área privada numa tentativa de sair do lugar comum de reformar leis para melhorar a prática jurídica.

Mediante a política de implementar um processo de mudança na cultura organizacional de uma pequena comarca - Santa Cecília<sup>6</sup> - tendo por base a criação de um novo modelo de gestão judiciária é que busca-se relatar a experiência da implantação de um programa de qualidade total na comarca de Santa Cecília no período de 1996 a 2000, em especial com dados colhidos durante o ano de 1999.

## **2. OBJETIVOS**

Os objetivos auxiliaram a evitar a síndrome de avestruz que caracteriza a atuação tradicional do Judiciário, pois com a grande demanda de processos tem-se revelado uma ação predominantemente na atividade-meio exaurindo as potencialidades do processo com fim de pacificação pela solução dos litígios.

### **2.1 OBJETIVOS GERAIS**

O Programa de Qualidade teve como objetivos mediatos<sup>7</sup>: “promover com efetividade a garantia da cidadania, através de uma ação preventiva; assegurar a paz social por meio de uma ação reparadora, mediante a solução de conflitos com celeridade e credibilidade, diminuindo a distância entre o Poder Judiciário e a comunidade”, com a idéia de definir claramente quais objetivos que seriam perseguidos pela atuação jurisdicional.

Elegeu-se buscar da efetividade a garantia da cidadania para evitar-se tratar apenas de resolver-se o processo, mas deixar de lado a causa do problema, mostrando que a atuação judicial deve-se voltar para o cidadão, dentro de um conceito político da pessoa humana. Ademais, a ação deverá ser comprometida e não meramente formal, para dar efetividade ao direito. Advém daí a responsabilidade dos atos judiciais com o resultado produtivo do processo.

No tocante a ação preventiva, impõe-se ressaltar que toda a atuação do Poder Judiciário é baseada em fatos pretéritos cuja valoração desconsidera outros elementos extra-autos ou futuros, razão a qual a imperiosa necessidade de eleger medidas de prevenção. A atuação da Justiça tradicional com base em medidas repressivas tem um alcance social estritamente limitado, em geral, às partes do processo e, ainda, com a mínima ação pedagógica.

As soluções dos conflitos devem ser breves, sem maiores delongas, com a indispensável celeridade processual, com desígnio de reduzirem-se os custos tanto econômicos quanto psíquicos às partes e à sociedade.

Institucionalmente, tanto a melhor credibilidade quanto a redução da distância entre o Poder Judiciário e a comunidade são objetivos que propiciam uma predisposição favorável do cidadão, pois é sintomático que um dos elementos da crise da Justiça encerra uma imagem negativa do jurisdicionado, ainda que no caso específico tenha havido uma prestação regular dos serviços judiciários.

## **2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

O programa buscou a promoção da melhoria dos serviços judiciários e, concomitantemente, a celeridade na entrega da prestação jurisdicional, mediante a utilização de uma metodologia baseada na gestão da qualidade, com a utilização de ferramentas da reengenharia como instrumento de apoio ao operador jurídico na sua atuação no processo.

A reengenharia não significa reformular o que já existe, ou apenas retocar o sistema existente para funcionar melhor ou, ainda, fazer mudanças deixando intacta as estruturas básicas. Aliás, estes têm sido os erros sistematicamente cometidos nos projetos de reforma. A reengenharia é o repensar fundamental e a reestruturação radical dos processos empresariais que visam alcançar drásticas melhorias em indicadores críticos e contemporâneos de desempenho, tais como custos, qualidade, atendimento e velocidade.

Portanto, a reengenharia Hammer e Champy (1994. p. 21) é um processo crítico das rotinas e padrões que investiga as questões fundamentais para compreensão das conseqüências incongruentes do sistema. Assim, ao aplicar no sistema jurídico passou a auxiliar na resolução das verdadeiras causas ao questionar por que fazemos o que fazemos? E por que o fazemos dessa forma?

Destacam-se as práticas inovadoras em outras áreas como forma de contribuir com a elaboração de um modelo de programa da qualidade, além da possibilidade do projeto piloto se constituir num laboratório de experimentos de ações que possam contribuir com a discussão sobre a alegada crise do processo e a própria crise do Poder Judiciário com objetivo de afastar mitos que se cristalizaram como verdades em razão do argumento de autoridade ao longo da história do Poder Judiciário.

## **2.3 MISSÃO**

Definidos os objetivos mediatos e imediatos, registra-se que em alcançando-os estar-se-á cumprindo a missão institucional da organização, com a visão<sup>8</sup> temporal de:

Assegurar o verdadeiro papel de veículo de transformação social e garantidor do ideal democrático que incumbe ao Poder Judiciário, enquanto instituição de cunho jurídico-constitucional, político e social, pela efetiva garantia do exercício pleno dos direitos de cidadania, através de uma prática judicial inovadora, gerida por uma ação modernizadora da Justiça, que atenda aos critérios de excelência da qualidade na prestação dos serviços públicos, buscando incessantemente a celeridade nos julgamentos das causas judiciais como forma de responder às demandas sociais, bem como proporcionar às partes, de forma eficaz, uma alternativa ao processo judicial por intermédio da adoção de procedimentos não-adversariais de solução de conflitos de interesses como forma de prevenir ou terminar o litígio.

Com a visão de futuro estabelecida, os propósitos de novas ações são ponderados à luz dela para evitar-se dissociar o operacional da missão.

## **3. HISTÓRICO DA IMPLANTAÇÃO**

A partir de 1996, iniciou-se uma programação de cursos e treinamentos objetivando a capacitação dos servidores, foram realizados cursos de informática básica; português; relações interpessoais; atendimento ao público; MS Windows 95 e MS Word 97; neurolinguística; administração; psicologia aplicada ao trabalho; 5S – De Olho na Qualidade etc.

Os servidores participaram, ainda, de encontros específicos nas suas áreas de atuação, bem como receberam orientação e treinamento interno para um melhor desempenho no exercício de suas atribuições.

Numa segunda etapa, em face da maior autonomia funcional, promoveu-se a integração do grupo e a participação na elaboração dos novos fluxos e rotinas de trabalho mediante reuniões periódicas.

Para fechar este ciclo, elegeu-se um projeto maior e desafiador: reforma das instalações físicas do Fórum da Comarca. Com a participação de todos, desde o magistrado, o representante do Ministério Público, dos servidores do Judiciário e daqueles à disposição, elaborou-se coletivamente um projeto do futuro local de trabalho, o qual - posteriormente - veio a ser executado pela Coordenadoria de Engenharia do Tribunal de Justiça, sendo reconhecido como a melhor estrutura física de comarca de entrância inicial de Santa Catarina.

O programa 5 S representou um passo importante para a internalização das práticas de gestão, tanto para os níveis da alta administração como para os servidores da Justiça, por ter permitido a assimilação de seus papéis dentro do processo de qualidade.

Por outro lado, possibilitou que se construísse um modelo melhor adaptado às necessidades do Poder Judiciário ante a natureza pública. Um dos problemas enfrentados foi com a definição de “clientes”. Terminologia de fácil assimilação na iniciativa privada, contudo um paradigma a ser quebrado. Com base no princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário (CF, art. 5º, inc. XXXV), o qual possibilita a qualquer cidadão o acesso à Justiça foi possível caracterizar na esfera pública o cliente como todo usuário potencial dos serviços judiciários.

Portanto, o cliente do sistema de Justiça passou a ser também denominado de usuário dos serviços, como uma alternativa terminológica, porém fundamental para que os clientes internos superassem o processo de acultramento da qualidade.

O segundo desafio foi entender a qualidade total como um processo de participação coletiva, em que a mobilização de todos é indispensável para se alcançar êxito no quesito “qualidade”, assim buscou-se comprometer desde a alta administração até os agentes de serviços gerais, passando pelos níveis intermediários de gerência (secretário de foro e escrivão), de assessoria (assessor judicial, assistente social e psicólogo) e o operacional (distribuidor, contador e técnico judiciário auxiliar, além de oficial de justiça e comissário da infância e juventude). Igualmente, os demais colaboradores, funcionários públicos à disposição, bolsistas, estagiários e até os voluntários.

## 4. RESULTADOS

Entre os resultados alcançados destaca-se a afirmação da liderança pelo exemplo de novas práticas incorporadas; a transformação do grupo em equipe e a melhoria do relacionamento interno e com a comunidade.

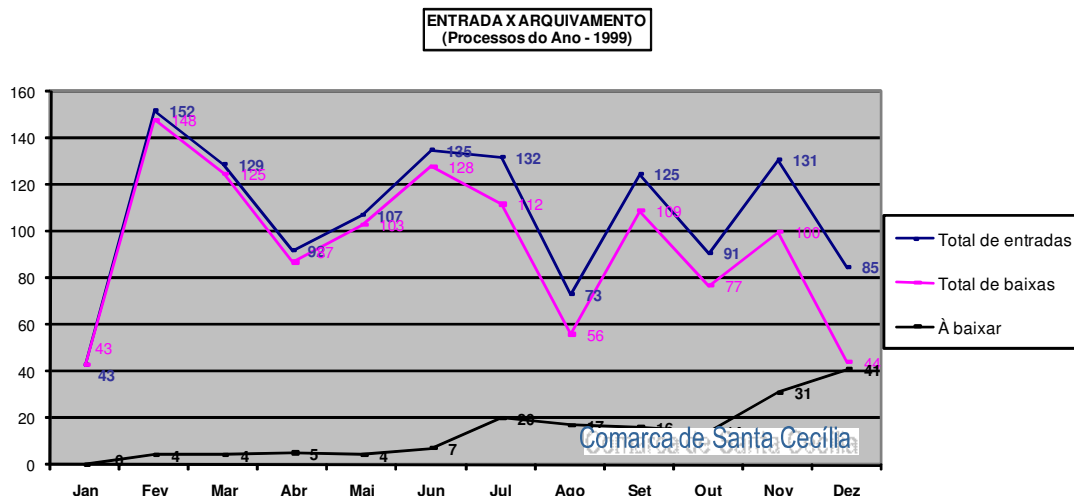
Objetivamente, foi possível registrar como resultados:

- a redução do número de processos;
- a determinação de um prazo médio de duração do processo no primeiro grau; e,
- a desconcentração de atividades.

### 4.1 INDICADORES DA QUALIDADE

Com objetivo de acompanhar a implantação do programa passou-se a medir a partir de 1999, após a consolidação das fases anteriores, o número de novas ações mensalmente distribuídas na comarca de Santa Cecília e quanto a estas quantas estavam baixadas, ou seja, como se apresentariam em seu *status* (ativo/baixado), no dia 31.12.1999.

O gráfico abaixo representa tal situação. Analisando-se as linhas azul e rosa observa-se uma quase-sobreposição delas ampliando-se o delta a partir dos últimos meses do ano. Na linha preta temos a representação da diferença entre o total mensal de entradas e as respectivas baixas.



[Gráfico 1]

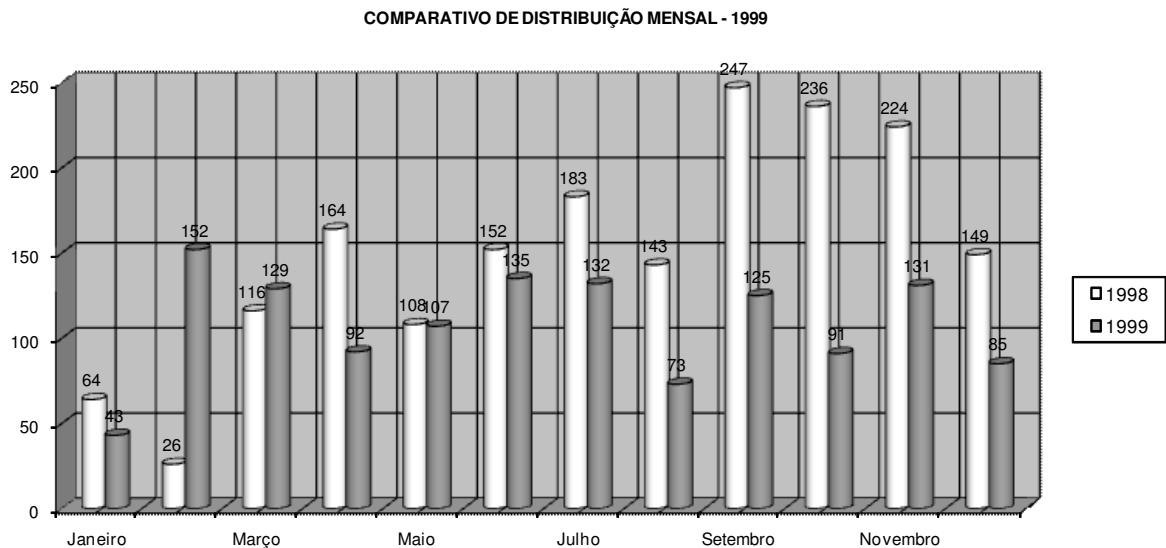
Assim, considerando que o gráfico demonstra o resultado de 1999, registra-se que a co-relação efetuada é um indicador fundamental de qualidade por tratar do tempo do processo que se relaciona com a celeridade.

Outro dado importante é que – mesmo com relação as ações ajuizadas no segundo semestre os respectivos processos em sua maioria já haviam encerrado seu trâmite no primeiro grau.

Por fim, anote-se que mesmo entre aquelas ajuizadas no curso do mês de dezembro de 1999, cerca de 48,23% já estavam baixadas no dia 31 de dezembro de 1999, ou seja, com menos de 30 dias.

No gráfico abaixo, enfatiza-se um comparativo de entradas de novas ações no ano de 1999 com o ano imediatamente anterior. A idéia desta informação foi possibilitar aferir a tendência das novas ações com objetivo da necessidade ou não de ampliar o número de servidores antes que o caos se estabelecesse.

Ao contrário, tendo-se verificado que a tendência era de redução do número de novos feitos, surgiu a possibilidade de um melhor aproveitamento dos recursos humanos para outras áreas para buscar maior produtividade.



[Gráfico 2]



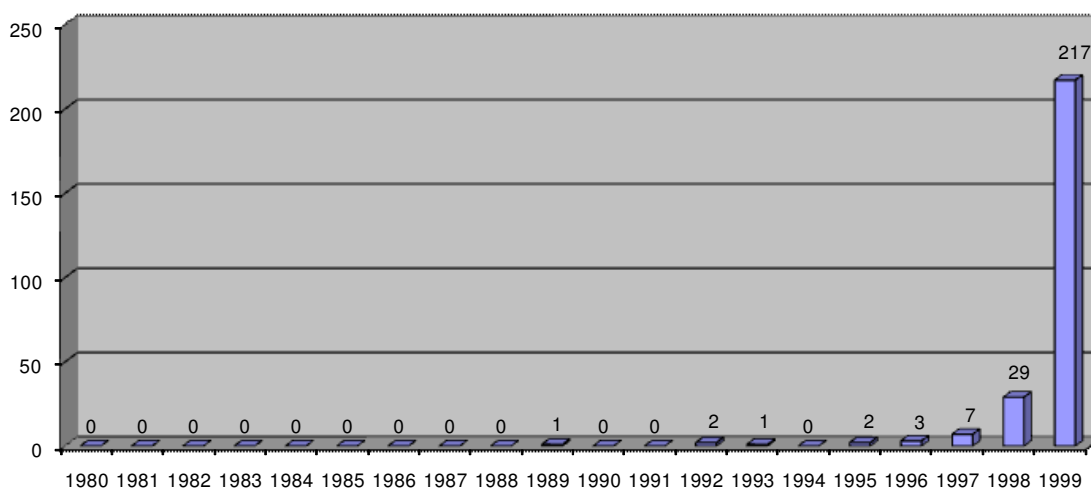
A construção de um quadro mais completo, com a adição dos anos anteriores, possibilita ao gestor decidir sobre os meses que são mais propícios para a realização de determinadas atividades (mutirões, por exemplo), que exigem a preparação de atos diversos do expediente normal ou mesmo para se estabelecer períodos para férias dos servidores, sem prejuízo do trabalho.

Outro resultado possível de se extrair é o comportamento em face do perfil da região que se insere a comarca, servindo tais dados não apenas ao gestor local como ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina para estabelecer políticas com maior efetividade respeitando-se as desigualdades regionais.

Considerando-se que as ações judiciais muitas vezes tramitam por mais de vinte anos, além das hipóteses de arquivamento/desarquivamento dos autos e da remessa entre as instâncias, além das diversas fases, foi importante estabelecer um parâmetro temporal para acompanhamento da ação de acordo com o ano de seu ajuizamento.

No gráfico abaixo, reflete-se a toda evidência os resultados extremamente positivos já que o programa vinha sendo desenvolvido desde 1996, porém não lhe retira o mérito de servir de instrumento para identificá-lo como ferramenta de análise. Apenas para exemplificar, considerando que a data de sua elaboração é o dia 31 de dezembro de 1999, temos um resíduo deste ano de 217 processos e apenas 29 feitos do ano anterior.

**Processos Ativos**



[Gráfico 3]

Sendo tais números relativos, forçoso resgatar os totalizadores anuais para melhor analisar os dados apresentados, sem contudo deixar de registrar a potencialização do indicador para auxiliar o gestor a definir ações operacionais pontuais para enfrentamento de processos de um determinado período de tempo.

A partir da totalização anual e da informação do resíduo é possível extrair-se as taxas de congestionamento ou resolutividade anuais. Portanto, para o próprio ano tem-se para uma sobra de 217 ações num universo de 1295 a seguinte equação:  $1 - [217/1295] = 83,24\%$

DISTRIBUIÇÃO MENSAL		
Mês	1998	1999
Janeiro	64	43
Fevereiro	26	152
Março	116	129
Abril	164	92
Maio	108	107
Junho	152	135
Julho	183	132
Agosto	143	73
Setembro	247	125
Outubro	236	91
Novembro	224	131
Dezembro	149	85
<b>Total</b>	<b>1812</b>	<b>1295</b>

[Gráfico 4]

Enquanto que para 1998, a resolutividade em 31.12.1999 é de **98,40%**. Tal índice é extremamente ousado, pois alcançado num tempo exíguo em se tratando de Poder Judiciário, no qual o prazo médio de trâmite de um processo tradicional é de 3 a 5 anos.

## 4.2 ESTABELECIMENTO DE PARÂMETROS

Apenas para exemplificar, quanto a determinação de um prazo médio de duração do processo no primeiro grau a partir de janeiro de 1999 – recordando-se que neste ano já se contava com a consolidação das etapas anteriores do programa de qualidade – já foi possível mensurar e verificar os desvios quanto a duração média de uma ação.

Assim, estabeleceu-se criteriosamente:

- 30 dias para as ações sem contestação;
- 120 dias para as ações contestadas;
- 90 dias para os processos criminais.

Ainda, dez (10) procedimentos/processos entregues no mesmo dia do pedido, desde que obedecidos os requisitos legais:

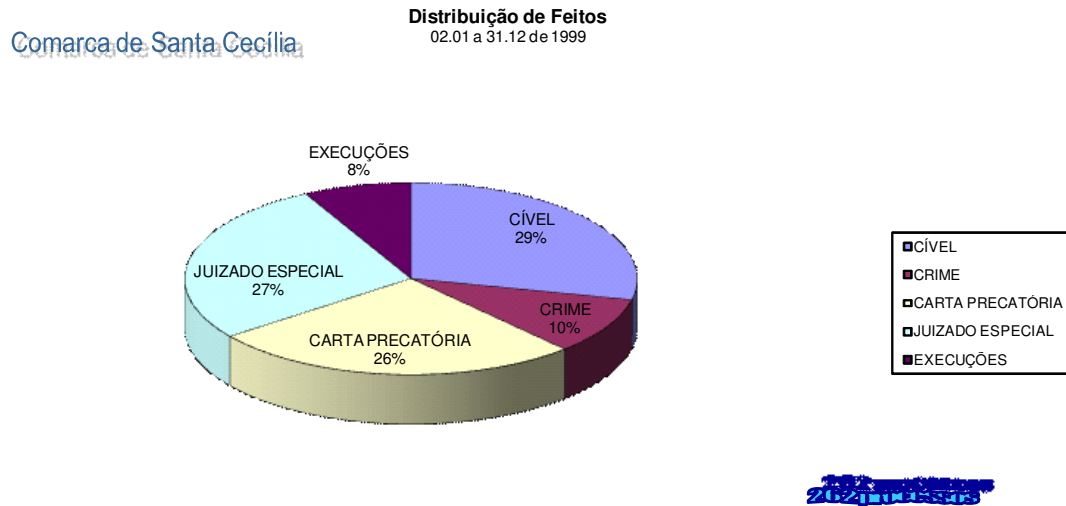
- alvará judicial FGTS e PIS/PASEP;
- registro de nascimento tardio;
- retificação de registro civil (erro material);
- separação consensual;
- divórcio consensual;
- dissolução de sociedade de fato consensual;
- transferência de guarda e responsabilidade;
- declaração inoficiosa de paternidade;
- homologação de acordo de alimentos; e,
- inventário/arrolamento.

### **4.3 ESPECIALIZAÇÃO DOS SETORES**

As comarcas de vara única apresentam diversos problemas relacionados com o trâmite de todos os processos no mesmo cartório, pois não se dá ênfase a especialização e, assim, a um retardamento na solução do feito.

A complexidade dos temas jurídicos foi o fator decisivo para se optar pela criação de setores especialistas, levando-se em consideração a natureza da norma jurídica, porém também os mecanismos que pudessem ser úteis para implementar novas práticas que atendessem as peculiaridades do conflito de interesses.

Buscando especializar novas subunidades de trabalho por matéria, apresentou-se o seguinte perfil de processos:



[Gráfico 5]

Ora, se as demandas pelo Juizado Especial superavam a um quarto dos processos natural a criação de uma estrutura específica para atender aos feitos regidos pela lei n. 9.099/95.

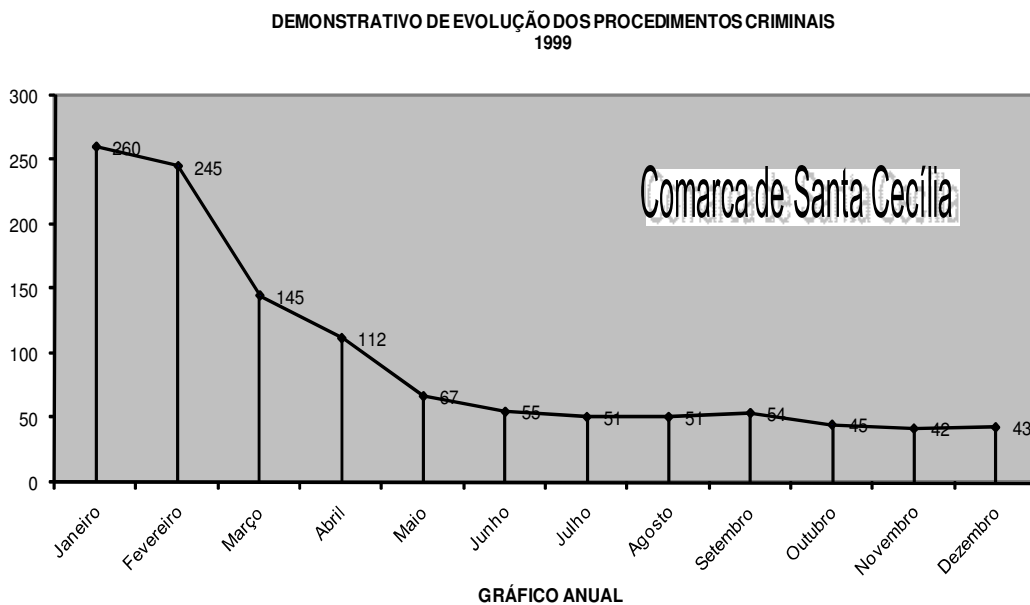
No tocante às cartas precatórias, além da especialização foi indispensável a criação de um rito procedimental próprio, inclusive com incorporação de novas tecnologias. Na época - 1996 -, o fax e o telefone foram ferramentas extremamente úteis.

Por fim, apresentando-se o índice de processos criminais de apenas 1/3 com relação às ações cíveis, não era lógico manter a mesma distribuição de cargos para os respectivos serviços.

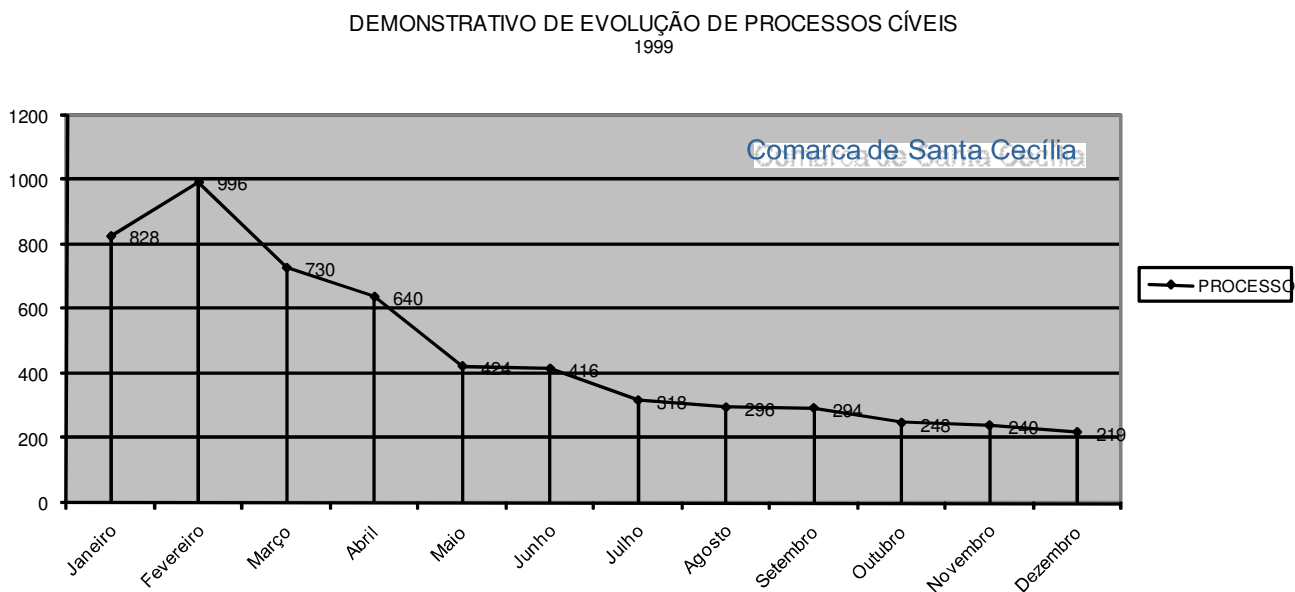
Portanto, além da especialização, o quadro apresentado determinou a prioridade para capacitações e definição das rotinas de trabalho.

#### 4.4 LINHA DE TENDÊNCIA

Observa-se nos gráficos abaixo um padrão, embora tratem de processos e matérias distintas.



[Gráfico 6]



[Gráfico 7]

Da análise das linhas de tendência historicamente consideradas na evolução dos feitos, sejam de qual matéria for, em geral se estabelece um padrão de comportamento que será seguido ou melhor, que ocorrerá em todas as subunidades.

Explica-se a similitude de resultados em face da ferramenta de gestão que proporciona os resultados almejados, inclusive no âmbito do processo judicial, pois de acordo com Cury (1994, p. 11), ressalta-se a importância da administração na sociedade atual e, mais cedo ou mais tarde, os administradores públicos acabarão por acreditar na administração como um ponto basilar de seu desenvolvimento, seja um município, um estado, um país, uma empresa pública, ou mesmo o Poder Judiciário!

Ademais, anota Lewis (2000, p. 7) que “todos nós devemos aprender a trabalhar de maneira mais inteligente, para não desperdiçar inutilmente as energias e os recursos, para sobreviver no século XXI”.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir da experiência da comarca de Santa Cecília é possível extrair-se algumas considerações do programa de qualidade dos serviços judiciários implantados os quais não impuseram a adoção de nenhuma ferramenta específica, embora o programa 5 S do Sebrae tenha sido um instrumento valioso na capacitação.

A diversidade de metodologias dá liberdade ao administrador. No caso local, a linha adotada mesclou ferramentas de reengenharia com programas de qualidade *strictu senso*, com a finalidade de obter resultados em curtíssimo prazo; a curto, médio e longo prazo para que em tal processo os resultados iniciais alcançados retro-alimentassem a etapa subsequente e garantam que as conquistas se permeiem por toda a instituição.

Ademais, se mostrou inegável o legado da cultura oriental, centrada no auto-conhecimento do homem e nas lições de espiritualidade, com a finalidade de resgatar a valorização das pessoas dentro da organização.

Por fim, o programa de qualidade auxilia no aprimoramento do sistema de indicadores para atender a finalidade primordial de embasar a tomada de decisões, além de se possibilitar traçar com maior exatidão o perfil institucional e auxiliarem ao magistrado na identificação e na correção do retardamento da marcha processual.

Outro fator fundamental, foi a mudança na transformação da liderança autocrática decorrente da estrutura cartorial pública em liderança positiva democrática, contribuindo para a mudança da natureza formal e de impessoalidade do processo judicial para visar ações de ampliação do acesso à Justiça e à efetividade da prestação jurisdicional.

## 6. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CURY, A. **Organização & métodos**. São Paulo: Atlas, 1994. Prefácio à primeira edição.

HAMMER, M.; CHAMPY, J. **Reengenharia**: revolucionando a empresa em função dos clientes, da concorrência e das grandes mudanças da gerência. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

LEWIS, J. **Como gerenciar projetos com eficácia**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PINHEIRO, J. R. **A qualidade total no Poder Judiciário**. Porto Alegre: Sagra: Luzzatto, 1997.

SALAZAR, A. **Poder Judiciário**: bases para sua reorganização. Rio de Janeiro: Forense, 1975.

---

<sup>1</sup> Artigo de avaliação parcial do curso de especialização *lato senso* em Modernização do Poder Judiciário realizado em parceria entre a Unisul e o Tribunal de Justiça de Santa Catarina

<sup>2</sup> Aluno do curso de especialização em Modernização do Poder Judiciário da Unisul

<sup>3</sup> Proposta para fazer um contraponto com a Justiça tradicional

<sup>4</sup> Em maio de 1962, John F. Kennedy e André Malraux conversavam sobre o conflito capital x trabalho, quando Malraux indagou “Qual será hoje em dia o principal tema em debate?” Kennedy então respondeu que “O principal tema em debate é a gerência da sociedade industrial – um problema não de ideologia, mas de administração”

<sup>5</sup> A solução, portanto, de modificar ritos, criar novos institutos jurídicos e alterar composições de tribunais tem se mostrado ineficiente para debelar as verdadeiras causas do problema, embora tais soluções representem sensíveis avanços, o que se vê é que sua implantação

---

encontra forte resistência dos operadores jurídicos, acarretando, assim, a negação de um instrumento que poderia minimizar os efeitos da procrastinação processual.

<sup>6</sup> A comarca de Santa Cecília foi criada pela Lei n. 3.787, de 29/12/1965 e implantada em 28/06/1966, sendo integrada, ainda, pelo Município de Timbó Grande. Pertence a região de Lages e a circunscrição de Curitibanos, sendo de entrância inicial.

<sup>7</sup> Conforme documento denominado Relatório de Implantação do Programa de Qualidade

<sup>8</sup> Elaborado como parte do Programa de Qualidade