

MANUAL DE ADMINISTRAÇÃO JUDICIAL

enfoque prático

CARLOS HENRIQUE BORLIDO HADDAD
LUÍS ANTÔNIO CAPANEMA PEDROSA

MANUAL DE ADMINISTRAÇÃO JUDICIAL

enfoque prático

Volume II



Florianópolis – SC
2019

Copyright – 2019 by Carlos Henrique Borlido Haddad e
Luís Antônio Capanema Pedrosa

Projeto Gráfico, Diagramação e Capa: Editora Tribo da Ilha



EDITORA TRIBO DA ILHA

Rod. Virgílio Várzea, 1991 – Saco Grande

Florianópolis-SC – CEP 88032-001

Fone: (48) 3238 1262 – 99122-3860

e-mail: editoratribodailha@gmail.com

www.editoratribo.blogspot.com

Impresso no Brasil / *Printed in Brazil*

*Dedico este livro a minha mãe, Maria Amélia,
pelo exemplo em lidar com as vicissitudes e pela sabedoria
em conciliar extrema simplicidade com profundo amor.*

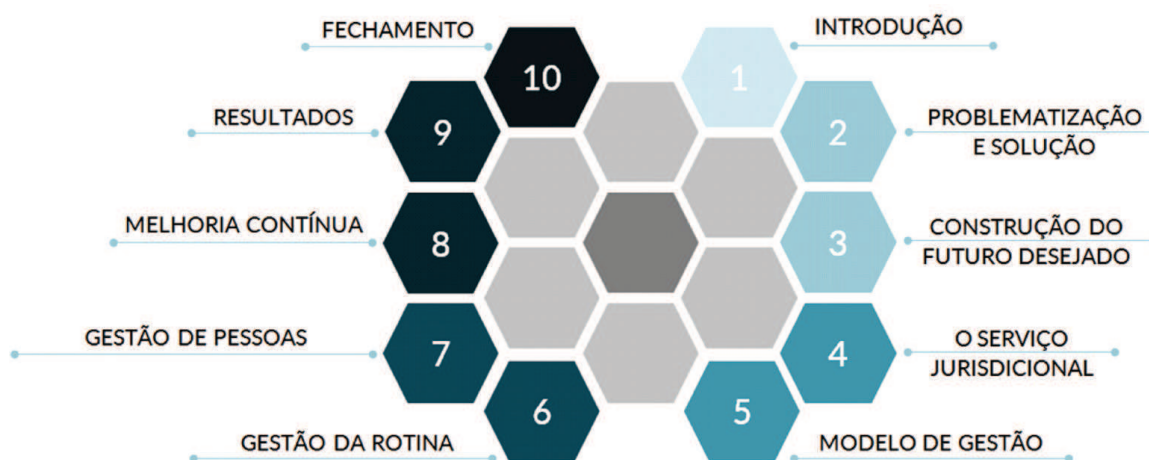
Carlos Haddad

À Lara, minha filha preferida!

Luís Antônio Capanema Pedrosa

PREFÁCIO

O Manual de Administração Judicial desdobra-se em dois volumes, sendo o primeiro dedicado a aspectos mais conceituais, ao passo que este se volta a questões práticas. Ambos os volumes, apesar de complementares, podem ser consumidos separadamente pois têm conteúdo e escopo independentes. O Volume 2 é a continuação do percurso formativo proposto no Volume 1, ampliando a discussão sobre aspectos relevantes à implantação e à manutenção do Modelo de Gestão. Como apresentado anteriormente, o percurso formativo proposto tinha 10 capítulos no total, conforme a ilustração abaixo:



No Volume 1, o capítulo Introdução propõe a melhor forma de se extrair o máximo proveito deste manual. No capítulo Problematização e Solução, explica-se a necessidade de gestão no sistema de Justiça assim como a exaustão do paradigma vigente e o surgimento de novo padrão. Este tema tem continuidade no capítulo seguinte, Construção do Futuro Desejado, que apresenta ferramentas e métodos para a gestão da mudança e a construção de nova cultura de planejamento e execução estratégica no Judiciário. O capítulo seguinte traduz para a prestação jurisdicional os conceitos

de atendimento há muito aplicados nas empresas privadas, promovendo melhorias e consequente satisfação dos jurisdicionados.

O capítulo Modelo de Gestão descreve o conjunto de atividades de gestão ordenado à conquista dos resultados propostos pela unidade judiciária. Os resultados são conquistados na medida em que os líderes da unidade – magistrado e escrivão¹ – conduzem a equipe e sua forma de trabalhar por meio do modelo de gestão.

O Volume 2 retoma essa discussão pela Gestão da Rotina e versa sobre diversos aspectos que propiciam eficiência e eficácia na condução dos trabalhos na unidade judiciária. Mais especificamente, são discutidos alguns aspectos de organização e priorização dos fluxos de trabalho, como também a influência do layout na produtividade dos servidores. Os conceitos de perda e desperdício são explicados através da representação típica de sistemas: entradas → tratamento → saídas ou alternativamente recursos → procedimentos → resultados. Nessa perspectiva, o foco na eliminação ou redução de atividades que não agregam valor surge como linha condutora da busca pela eficiência. Também neste capítulo discutem-se boas práticas na gestão de audiências e na gestão de gabinetes, que levam a menor nível de perdas e desperdícios de esforços.

Partindo do princípio de que resultados são conquistados por pessoas e para pessoas, o capítulo Gestão de Pessoas aborda a importância da liderança, da cultura, do clima, da autoestima, do engajamento e da qualidade de vida no trabalho para o sucesso do Modelo de Gestão. Mais claramente, uma boa gestão propicia série de efeitos benéficos na autoestima da equipe através do empoderamento das pessoas e da proposição e conquista de objetivos almejados coletivamente.

Faz parte do paradigma de gestão a busca sistemática por melhorias em todo o sistema judiciário. Esse tema é tratado no capítulo Melhoria Contínua, em que o ciclo PDCA e o conceito de não conformidade são ressaltados para o leitor. A filosofia da melhoria contínua, assim como as técnicas e ferramentas relacionadas são apresentadas e discutidas.

Na reta final do percurso formativo, o capítulo sobre resultados propõe metodologia para contabilizar e desdobrar os resultados conquistados a partir da implantação e operação do Modelo de Gestão. As dezenas de iniciativas implantadas e as conquistas da equipe são desdobradas em seus efeitos primários e secundários, permitindo entender o valor agregado aos servidores envolvidos, aos jurisdicionados atingidos, ao tribunal e ao Estado. É surpreendente perceber a extensão dos benefícios e o valor conquistado por pequenas ações de melhoria. Fechando o capítulo, pequena amostra dos resultados conquistados pelas unidades judiciárias vinculadas ao TJMG é apresentada.

¹ Também chamado de Diretor de Secretaria em algumas unidades judiciais

Embora não fizesse parte da ideia original, converteu-se a Execução dos Planos de Ação em capítulo autônomo, o que fez com que o Volume 2 tenha 11 capítulos no total. A relevância do tema e a apresentação do Plano TVM, destinado à aplicação em unidades judiciárias pelo mais jejuno gestor, justificaram o tratamento apartado. A expectativa é que, com base nele, unidades judiciárias problemáticas possam converter-se em modelos de eficiência.

Finalizando este manual, o último capítulo apresenta as conclusões desenvolvidas ao longo da jornada e propõe os próximos passos para o contínuo aprimoramento do serviço jurisdicional. Os autores têm grande orgulho e satisfação em observar no tempo a transformação cultural operada em todos aqueles que adotaram o Modelo de Gestão como novo paradigma.

As conquistas e testemunhos positivos compartilhados pelos protagonistas mostram que o caminho da gestão leva nova significação e propósito de vida a todos os servidores que participam da prestação jurisdicional. Os autores deixam aqui seus contatos para que os leitores possam também compartilhar suas histórias de sucesso.

Carlos Haddad

carlos.haddad@trf1.jus.br

Luís Pedrosa

lapedrosa@marpel.com.br

SUMÁRIO

Capítulo 6 – GESTÃO DA ROTINA	13
6.1 Eficiência e os fluxos de trabalho	14
6.2 Tipos de demanda e fluxos de trabalho.....	27
6.3 Infraestrutura e layout	40
6.4 Acervo	53
6.5 Tecnologia	64
6.6 Estimativa de prazos	78
6.7 Priorização do trabalho.....	92
6.8 Sustentabilidade	109
6.9 Gestão de audiências	118
6.10 Administração da unidade e produtividade	128
6.11 Gestão de gabinete	139
Capítulo 7 – GESTÃO DE PESSOAS.....	151
7.1 Liderança.....	152
7.2 Comunicação.....	167
7.3 Gestão de equipes	181
7.4 Cultura, clima e motivação.....	193
7.5 Gestão de conflitos.....	207
7.6 Gestão do conhecimento	216
7.7 Gestão de competências	228
7.8 Engajamento	242
7.9 Qualidade de vida no trabalho.....	253

Capítulo 8 – MELHORIA CONTÍNUA	261
8.1 Prática da melhoria contínua	262
8.2 A importância das não conformidades	264
8.3 Ferramentas de melhoria contínua	266
8.4 Solução criativa de problemas	274
8.5 Ciclo de vida organizacional	275
8.6 Renovação organizacional	277
8.7 Ferramentas para a solução criativa de problemas	279
8.8 Curvas de valor	284
8.9 Benchmarking e boas práticas	289
8.10 Boas Práticas no judiciário	295
Capítulo 9 – EXECUÇÃO DOS PLANOS DE AÇÃO	301
9.1 A importância do foco	302
9.2 Elementos do plano TVM	304
9.3 Graus de liberdade e priorização nos planos de ação	321
Capítulo 10 – MENSURAÇÃO DE IMPACTOS E RESULTADOS	325
10.1 Linha do tempo de causa e efeito	326
10.2 Partes favorecidas	329
10.3 Metodologia de mensuração	330
10.4 Mais Exemplos reais	335
Capítulo 11 – FECHAMENTO	341
Referências Bibliográficas	347

CAPÍTULO 6



GESTÃO DA ROTINA

A gestão dos atos necessários à movimentação das ações desde o ajuizamento até a sentença é atividade administrativa que não impacta diretamente as questões materiais discutidas em cada feito. Elaborar sentenças e despachos, expedir mandados, atender o balcão, movimentar processos, controlar o acervo, entre outras coisas, são atividades que se repetem no dia a dia da unidade judiciária. Elas exemplificam a rotina judicial e, nesse sentido, pode-se afirmar que o serviço jurisdicional é extremamente rotineiro.

Também em matéria jurídica o grau de recorrência é bastante elevado. Ainda que para litigantes esporádicos a lide seja única, para o magistrado que julga a causa, quase sempre, o tema em questão já foi visto em outras ocasiões. Mesmo que assim não seja, os procedimentos são padronizados pelos códigos processuais, o que corrobora a crença de que é possível estabelecer padrões. No Juizado Especial Federal, por exemplo, pedidos de indenização por dano moral ou de aposentadoria por idade ou de restituição de tributos são processados pelo mesmo rito, a despeito da diversidade de matérias.

Não é razoável afirmar que a variação da matéria submetida à apreciação judicial importe em conduzir cada feito artesanalmente. Além disso, deixar de conduzir os processos de maneira artesanal não implica desprezar as particularidades de cada causa. O que se preza, dentro da filosofia da gestão, é olhar para o caso concreto, sem prejuízo aos direitos e garantias das partes, e fazer o gerenciamento de cada processo de acordo com suas características, a natureza do litígio, o valor envolvido, o número de partes, entre outros detalhes, buscando estabelecer padrões para lidar com situações semelhantes.

Esse capítulo apresenta a gestão da rotina nas unidades judiciárias assim como as técnicas, análises e ferramentas que permitem melhorar os fluxos de trabalho de forma a obter resultado mais positivo com menor esforço. A busca pela eficiência e eficácia – duas palavras que exprimem bem a filosofia da gestão – não significa apenas reduzir custos, como se discute na seção Administração da Unidade e Produtividade. Ela também propicia melhor qualidade de vida aos servidores e sustentabilidade na medida em que se eliminam perdas e desperdícios.

Tentar reduzir perdas e desperdícios enseja série de práticas discutidas neste capítulo. A análise dos tipos de demandas e respectivos fluxos de trabalho permite identificar oportunidades de simplificação e padronização de procedimentos. A alocação adequada do trabalho em conformidade com os recursos e competências disponíveis favorece o fluxo produtivo e reduz a ocorrência de situações de congestionamentos na tramitação processual. A boa utilização da infraestrutura e tecnologia, assim como a distribuição dos espaços e mobiliário em *layout* adequado, pode trazer enorme impacto na eficiência da unidade. Mais do que isso, trazem também melhorias no conforto, na ergonomia, no engajamento e motivação da equipe.

A análise do acervo em tramitação e a priorização do trabalho propiciam melhor fluidez na medida em que se identificam acúmulos de processos, a partir do que se empreendem esforços de forma concentrada para eliminá-los. A gestão da rotina, quando bem realizada, permite estimar prazos de tramitação e analisá-los sob a ótica da ótima duração do processo. O bom fluxo processual nas unidades judiciárias não ocorre aleatoriamente, é resultado de série de ações sistemáticas de medição, controle e acompanhamento da execução de atividades.

Finalmente, especial atenção é dedicada a dois grupos de rotinas: a gestão de gabinete e a gestão de audiências. A primeira foca em oportunidades de racionalização do trabalho a partir da triagem e classificação das ações distribuídas. A segunda tenciona reduzir o número de audiências frustradas ou redesignadas, diminuindo o retrabalho e a perda de todo o esforço realizado previamente com o cumprimento de mandados e realização de intimações.

6.1 EFICIÊNCIA E OS FLUXOS DE TRABALHO

Fluxo de trabalho é a sequência de atividades que visa à produção de determinado resultado previamente planejado. Na unidade judiciária a tramitação do processo judicial segue fluxo ao longo de várias etapas, por exemplo, distribuição, despacho inicial, citação, defesa, audiência, alegações finais, sentença, recursos.

Se hoje a ideia de racionalizar fluxos de trabalho para melhorar eficiência parece óbvia, as coisas nem sempre foram assim. Na metade do século XIX, Frederick Taylor desenvolveu os princípios da administração científica a partir de observações feitas sobre o trabalho nas indústrias. Ao aplicara administração científica no serviço de manejar lingotes de ferro, Taylor verificou que o carregamento médio de lingotes era de 12 ½ toneladas por dia por trabalhador. Depois de estudar o assunto, ele descobriu que os carregadores mais eficientes transportavam entre 47 e 48 toneladas diárias, o que foi estabelecido por ele como padrão. Ele selecionou um trabalhador, entre 75 observados ao longo de 3 a 4 dias, que parecia ser o mais capaz de carregar os lingotes,

e a partir dele determinou o fluxo de trabalho mais eficiente. Taylor valeu-se, segundo ele, de critérios científicos:

“Schmidt começou a trabalhar. Durante o dia todo e a intervalos regulares, o homem que o orientava com um relógio na mão lhe dizia: «Agora, levante o lingote e ande. Agora, sente-se e descansa. Agora, ande; agora, descansa» etc. Ele trabalhava e descansava quando mandado, e às 5h30 min da tarde tinha colocado no vagão 47 ½ toneladas. Praticamente nunca falhou, trabalhando nesse ritmo e fazendo a tarefa, que lhe foi determinada. (...) Assim, ele recebeu salários 60% mais elevados dos que eram pagos a outros homens que não trabalhavam no sistema da tarefa. Uns após outros, os homens foram chamados e treinados para carregar lingotes na proporção de 47 ½ toneladas por dia, até que se transportavam todas as barras de ferro (...)”²

Taylor constatou que os trabalhadores deveriam ser organizados de forma hierarquizada e sistematizada. Cada trabalhador desenvolveria atividade específica no sistema produtivo da indústria e seria monitorado segundo o tempo de produção. O objetivo é que cumprisse a tarefa no menor tempo possível, sendo premiados aqueles que se sobressaíssem.

Taylor instituiu a divisão do trabalho dentro da empresa; estimulou a especialização do trabalhador; treinou e preparou trabalhadores de acordo com as aptidões apresentadas; preocupou-se com a otimização do processo produtivo; usou métodos padronizados para reduzir custos, diminuir erros e aumentar a produtividade; e criou sistema de incentivos e recompensas para motivação dos obreiros. A ampla adoção dos métodos de Taylor nas empresas fez surgir o termo Taylorismo, mas também a percepção, talvez injusta, de que os métodos da administração científica consideravam a atividade humana como que desempenhada por uma máquina. Certo é que a teoria desenvolvida por Taylor trouxe inovações que até hoje têm aplicação na produção de bens e serviços.

A racionalização do processo produtivo também teve grande avanço com Henry Ford e a organização do trabalho em linhas de produção, em que cada operário ocupava determinado posto para realizar tarefa específica. Como os automóveis eram montados através do deslocamento em uma esteira pelo interior da fábrica, as máquinas acabavam por ditar o ritmo de trabalho na linha de montagem. Daí a crítica e a imagem negativa criada por Charles Chaplin em seu famoso filme “Tempos Modernos”, lançado em 1936 nos Estados Unidos. O mundo nunca mais seria o mesmo depois da introdução das linhas de montagem – introduziu-se o conceito de produção em massa.³

² TAYLOR, Frederick Wislow. *Princípios de administração científica*. São Paulo: Atlas, 1995, p. 46.

³ WOOD JR., Thomaz. Fordismo, toyotismo e volvismo: os caminhos da indústria em busca do tempo perdido. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, n. 32, set/out., 1992, p. 9.

A ideia chave da produção em massa não está na linha de montagem em si, como muitos pensam, mas na padronização das peças para intercambiabilidade e simplicidade de montagem. Se o consumidor quisesse adquirir o Ford T, encontraria apenas um modelo de carro, sempre na mesma cor. Se antes da introdução da linha de montagem Ford já tinha reduzido a duração dos ciclos de produção de maneira expressiva, com a linha de montagem os ciclos de produção foram reduzidos à metade.⁴As mudanças implementadas por Ford diminuíram o esforço humano na montagem, provocaram aumento da produtividade e amortizaram os custos de produção, proporcionalmente à elevação do volume de carros produzidos.

Relativamente aos trabalhadores, o método criado por Ford causava excessiva especialização, porque cada operário se atinha apenas a uma atividade do processo produtivo, repetida ao longo de toda jornada de trabalho. Os trabalhadores não tinham noção de todo processo produtivo, o que gerava certa alienação, mas houve o barateamento e a popularização do automóvel a ponto de permitir que os próprios operários adquirissem seus veículos.

A principal crítica aos métodos de trabalho de Taylor e Ford é que eles utilizam operários autômatos, que não precisam pensar para executar tarefas. Existe, porém, outra face que consiste na criação de método para lidar com a divisão e especialização do trabalho, assim como a produção em série. A linha de montagem demanda equilíbrio na carga de trabalho ao longo de todas as etapas da produção. Se assim não acontecer, começa a haver represamento do trabalho em determinada estação, fenômeno que hoje é chamado de gargalo no fluxo produtivo.

Em unidade judiciária com milhares de processos e reduzido quadro de servidores, somente a instituição de método de trabalho racional, com divisão adequada das tarefas e equilíbrio da carga de trabalho entre as etapas da tramitação é capaz de fazer face ao volume de serviço.

Mais recente e também vinculada à racionalização do processo produtivo é a filosofia Toyota de produção. Em 1950, o engenheiro Eiji Toyoda e seu especialista em produção, Taiichi Ohno, empreenderam uma visita de três meses às instalações da Ford em Detroit. De volta a seu país, Toyoda e Ohno refletiram sobre o observado na Ford. Concluíram que havia muito desperdício de recursos – esforço humano, materiais, espaço e tempo. Fábricas gigantescas, pilhas de materiais em estoque, grandes espaços vazios. Além disso, observaram que a identificação de problemas de qualidade ocorria apenas no final da linha de montagem, gerava grande quantidade de retrabalho e aumentava custos. Desta reflexão, nasceu o que ficou conhecido por Sistema Toyota de Produção. Junto com ele também surgiu a mais eficiente empresa automobilística conhecida até hoje.⁵

⁴ WOOD JR., op. cit., p. 9.

⁵ WOOD JR., Thomaz. Fordismo, toyotismo e volvismo: os caminhos da indústria em busca do tempo perdido. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, n. 32, set/out., 1992, p. 12.

Durante a visita à Ford, pouco depois da Segunda Guerra Mundial, o Japão enfrentava grande escassez de recursos e os japoneses estavam especialmente atentos a desperdícios. Assim nascia o elemento básico do Sistema Toyota de Produção: a eliminação de desperdícios e o objetivo de produzir com a máxima economia de recursos. Essa filosofia aplicada a todas as atividades produtivas é também conhecida como produção enxuta ou *lean production*.⁶

Segundo os manuais da Toyota, os desperdícios podem ser classificados em sete tipos: 1) tempo perdido em conserto ou refugo; 2) produção além do volume necessário ou antes do momento necessário; 3) operações desnecessárias no processo de manufatura; 4) transportes desnecessário; 5) estoque desnecessário; 6) movimento humano desnecessário; e 7) esperas desnecessárias.⁷ Depois de eliminar ou reduzir os desperdícios, o que sobra são os esforços para agregar valor ao produto, que significa realizar operações de transformação de materiais e componentes estritamente relacionados com a elaboração do produto.

É possível ver todos esses tipos de desperdício ocorrendo em unidades judiciárias. A audiência frustrada por erro da secretaria na expedição de mandados, por exemplo, é retrabalho desnecessário. Bens apreendidos sem destinação é exemplo de estoque inútil, ocupando espaço e prejudicando a mobilidade dos servidores. Processos em escaninhos de difícil acesso provocam a necessidade de movimento humano desnecessário, por exemplo, o emprego de uma escada. O acúmulo de processos em alguma etapa da tramitação gera esperas impróprias em outras etapas.

O sistema Toyota emprega três abordagens básicas para a eliminação de desperdícios: a racionalização da força de trabalho, a produção *just in time* e a produção flexível.⁸ A racionalização da força de trabalho da Toyota consiste, em agrupar os operários em equipes com um líder com a função de coordenar o grupo e substituir qualquer funcionário que falte. A produção *just in time* versa sobre produzir apenas o que é necessário e na hora certa. Busca reduzir estoques dispensáveis. Para conseguir esse feito, os fornecedores devem entregar o suprimento no momento exato, o que requer trabalhar bem as interfaces da empresa com seus fornecedores. Finalmente, a produção flexível implica fabricar exatamente a quantidade demandada pelos clientes, seja ela pequenos ou grandes lotes, de forma eficiente.

Além da eliminação do desperdício, o Sistema Toyota de Produção estimula a fabricação com qualidade envolvendo os colaboradores nas atividades produtivas e

⁶ LIKER, Jeffrey K. *The toyota way – 14 management principles from the world’s greatest manufacturer*. New York: McGraw-Hill Education, 2004, p. 7.

⁷ MAXIMIANO, Antonio César Amaru. *Teoria geral da administração: da revolução urbana à evolução digital*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

⁸ LIKER, Jeffrey K. *The toyota way – 14 management principles from the world’s greatest manufacturer*. New York: McGraw-Hill Education, 2004, p. 29.

disseminando o conceito de melhoria contínua. Os trabalhadores são agrupados em equipes e recebem responsabilidade sobre série de tarefas, incluindo a conservação da área, pequenos reparos e inspeção da qualidade. A Toyota também foi berço para os círculos de controle da qualidade (CCQ), propostos por Kaoru Ishikawa. Os círculos de qualidade são formados por grupos de voluntários de mesmo setor ou área de trabalho, que se reúnem regularmente para estudar e propor a solução de problemas que estejam comprometendo a qualidade e a eficiência na fábrica. Os funcionários são treinados para isso e buscam melhorar o desempenho, reduzir custos, aumentar a eficiência dos processos. O círculo de controle da qualidade aumenta a motivação e o engajamento dos colaboradores na medida em que eles têm a oportunidade de participar da solução dos problemas da empresa.⁹ Na Toyota, o foco na qualidade como meio para reduzir perdas e desperdícios é tão claro que qualquer operário pode paralisar a linha de montagem se detectar algum problema na produção. Ainda que no início ocorram muitas paradas, com o tempo, os problemas são corrigidos e a qualidade geral da produção melhora significativamente.¹⁰

Ao se analisar o trabalho desenvolvido nas unidades judiciárias, é possível identificar três tipos de atividades: aquelas indispensáveis e que agregam valor; atividades igualmente essenciais mas que não agregam valor; e atividades que são desnecessárias e, portanto, representam desperdício. Produzir sentenças, realizar audiências, autorizar a apreensão de bens ou o levantamento de depósitos por alvarás são exemplos de atividades indispensáveis ao desenvolvimento do trabalho na unidade. Movimentar processos no sistema de informática, cadastrar novos advogados, intimar as testemunhas para audiência também são essenciais, mas não agregam valor ao processo. Por fim, considerando os sete tipos de desperdício elencados anteriormente, muito esforço pode ser economizado nas atividades jurisdicionais. O tempo que se perde refazendo ofícios ou mandados; intimação por oficial de justiça que poderia ser realizada por outro meio; espera demasiada no cumprimento dos atos processuais; deslocamentos pela secretaria à procura de autos; arquivos localizados em prédios afastados; documentos arquivados mas que ainda não foram objeto de descarte são situações de desperdícios que devem ser evitadas.

As operações desnecessárias no processo de manufatura são como despachos inconclusivos na tramitação processual. Deve-se sempre pensar no próximo passo. O processo, como o próprio nome indica, é algo que vai para frente. Deriva do latim *procedere*, que significa ir adiante, ao contrário de recurso, oriundo de *recurrere*, aquilo que volta pelo mesmo caminho. Se o processo é conjunto de atos que se sucedem no tempo, recomendável que sejam direcionados para frente até que se alcance a sentença.

⁹ MAXIMIANO, Antonio César Amaru. *Teoria geral da administração: da revolução urbana à evolução digital*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

¹⁰ WOOD JR., Thomaz. Fordismo, toyotismo e volvismo: os caminhos da indústria em busca do tempo perdido. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, n. 32, set/out., 1992, p. 13.

No intuito de atender esse objetivo, sempre se deve pensar no próximo passo e evitar o andamento apenas aparente do processo. Ao se elaborar despachos de condução do processo, a orientação deve ser voltada a pensar no meio mais eficiente para que ele siga adiante. Evita-se, por exemplo, elaborar despachos que se limitem a conceder vista à parte acerca de algum documento. Além da concessão de vista, já se insere o próximo passo, isto é, o ônus que será imposto caso a parte permaneça inerte ou o ato sucessivo à manifestação sobre o documento juntado. Se é preciso recolher custas porque indeferida a assistência judiciária, o despacho seria insuficiente se apenas determinasse o pagamento. Ideal é que imponha a obrigação de recolher custas, sob pena de cancelamento da distribuição e – próximo passo – recolhidas as custas, seja feita a citação da parte requerida, o que pressupõe a prévia análise da regularidade da petição inicial. Evita-se sempre o despacho “venham os autos conclusos para sentença”, porque, nesse caso, já é possível preparar a sentença independentemente de despacho. Caso se indefira pedido de provas, não há necessidade de se despachar negando o pleito, pois é mais produtivo elaborar a sentença e, em tópico preambular, expor as razões da negativa do requerimento probatório. Pensar no próximo passo estimula a condução objetiva e resolutiva do processo, além de economizar tempo e recursos.

Divisão do Trabalho: Especialização x Generalização

A divisão do trabalho deve sempre levar em consideração as particularidades de cada unidade judiciária. Como forma de obter execução mais eficiente dos serviços, tarefas mais especializadas são atribuídas a determinadas pessoas devidamente qualificadas em vez de serem distribuídas a diferentes setores e servidores. A dicotomia entre especialização e generalização suscita questionamentos sobre as vantagens e desvantagens de cada uma delas.

A especialização e divisão do trabalho presta-se a definir o grau em que as tarefas dentro da organização são subdivididas em funções isoladas. Essencialmente, o especialista passa a conhecer cada vez mais de conjunto limitado de tarefas, ao passo que o generalista conhece cada vez menos de amplo conjunto de atividades.

As vantagens da especialização assentam-se no foco e na economia de tempo na execução de conjunto limitado de tarefas. Além de maior foco na execução, é mais fácil e mais barato recrutar e treinar trabalhadores para realizar tarefas específicas e repetitivas, mesmo quando se trata de operações relativamente complexas e sofisticadas. A especialização do trabalho aumenta a eficiência e a produtividade, na medida em que estimula o desenvolvimento de tecnologia dedicada para facilitar tarefa específica.¹¹

¹¹ ROBBINS, Stephen P. JUDGE, Timothy A. SOBRAL, Filipe. *Comportamento organizacional – teoria e prática no contexto brasileiro*. 14^a ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010, p. 471

A excessiva divisão das atribuições, contudo, pode gerar deseconomias humanas decorrentes da repetição continuada de tarefas limitadas, manifestando-se através de tédio, fadiga, estresse, baixa produtividade, perda de qualidade, aumento do absenteísmo e alta rotatividade, que superam em muito suas vantagens econômicas.¹² A repetição decorrente da especialização faz com que os colaboradores tenham mais foco na tarefa mas percam a percepção ampla do propósito do próprio trabalho. Mesmo quando o interesse pessoal e as habilidades da pessoa coincidem com a atividade repetitiva que ela exerce, os problemas de deseconomia humana acontecem ainda que de forma sutil.

Na maioria das unidades judiciárias onde se implantou o modelo de gestão, optou-se por adotar critério que mescla a distribuição do trabalho por tarefas e por tipo de procedimento: cada servidor executa uma ou mais tarefas relacionadas aos processos que lhe são distribuídos conforme o rito (Juizado Especial, Cível, Criminal e Execuções). Em Varas do Trabalho, a distribuição pode seguir as fases do rito processual: conhecimento, liquidação e execução.

O critério “por tarefas” dispõe que cada servidor executa uma ou mais atividades em todos os processos judiciais. No critério “por finais” ou “por dígito”, cada servidor executa todas as tarefas relacionadas a determinada quantidade de processos judiciais, independentemente do tipo ou procedimento, distribuídos conforme sua numeração final. Por fim, segundo o critério “por rito”, cada servidor executa as tarefas relacionadas aos processos que lhe são distribuídos conforme o rito ou procedimento.

A opção por um ou outro critério dependerá do grau de capacitação dos servidores e do tipo de unidade judiciária em análise. O critério “por tarefas” é ideal para varas que contam com servidores pouco experientes ou recém ingressos no serviço público. Atribuem-se a eles tarefas determinadas, que se relacionam a certa etapa no procedimento judicial: juntada de petições, elaboração de despachos, publicação de atos, confecção de alvarás, entre outros. É modelo que proporciona alguma especialização, mas permite baixa mobilidade funcional e dificulta o conhecimento do processo na íntegra por parte do servidor.

Com o passar do tempo, adquiridas habilidades na execução dos variados atos, pode-se mudar a repartição de competências para o critério “por dígito”. Nesse caso, o servidor desempenha todas as tarefas dos processos de que ficou encarregado, da atuação inicial até a publicação da sentença. Esta distribuição de trabalho exige dos servidores conhecimento mais abrangente acerca das atividades executadas na unidade judiciária. Trata-se de modelo com baixo nível de especialização, mas que oportuniza conhecimento generalista de todos os atos do processo por parte de todos os servidores, como também ciência aprofundada sobre o processo pelo servidor responsável. Recomenda-se que a transição do critério “por tarefas” para o “por finais” seja precedida de rodízio de servidores.

¹² Idem.

Além de permitir aprendizado mais amplo e o desenvolvimento de pessoas com habilidades múltiplas, o rodízio em varas com especialização de tarefas tira os servidores da monotonia da repetição, da zona de conforto, e amplia a percepção sobre o todo. Nessa situação, geralmente o rodízio é amplamente apoiado pela equipe ainda que após certa resistência inicial.

Uma vez apreendidas as tarefas dos vários setores da unidade judiciária, é perfeitamente possível dividir as atribuições pelo critério “por dígito”, porque os servidores estarão habilitados a realizar todas as atividades que envolvem os variados processos judiciais. O critério por tipo de procedimento não possui muita relevância em varas do trabalho, por exemplo, porque existe pouca variação nos ritos empregados pelo magistrado. O critério “por dígito” mostra-se mais útil porque cada servidor executa todas as tarefas dos processos cuja numeração final é idêntica, pouco importando o tipo de ação de que se trata. No entanto, em se tratando de varas da justiça comum – estadual ou federal – que possuam ampla competência e lidem com matérias cível e criminal, o critério “por rito” adquire expressão. Este modelo também permite conhecimento aprofundado do processo e ainda garante a especialização dos servidores em determinadas matérias. A sua desvantagem reside na baixa mobilidade funcional, dado o grau de especialização que incorpora, mas que pode ser contornado pelo rodízio de servidores.

É possível também mesclar os critérios. Se cada servidor executa uma ou mais tarefas relacionadas aos processos que lhe são distribuídos conforme o rito, adotam-se os critérios “por tarefas” e “por rito”. Em varas de competência geral, impede-se que haja mistura de processos cíveis, criminais e do JEF, com ritos e tempos bastante diferenciados e se evita o risco de perder cadência e padronização nas múltiplas atividades. Ou então se concilia o critério “por tarefas” com o “por dígito”, quando se atribui a expedição de documentos a dois servidores, por exemplo, mas cada um fica responsável por cuidar de processos pares e ímpares.

A divisão adequada do trabalho deve ser sempre perseguida porque tem o produtivo efeito de aprimorar o gerenciamento do fluxo de trabalho e de processos e, por conseguinte, conferir mais qualidade à prestação jurisdicional. Por meio da divisão do trabalho, surge pressuposto de avaliação do desempenho funcional e, por outro lado, cria-se ambiente de envolvimento para que todos os intervenientes sintam que trabalham para fim comum.

Como será discutido posteriormente, há expediente que facilita sobremaneira o rodízio de servidores entre as diversas atividades: a criação de manuais de procedimentos. Essa prática, que faz parte da gestão do conhecimento, permite que servidor relativamente leigo em determinado assunto se autoinstrua na execução de outras tarefas, de modo a acelerar o aprendizado e facilitar a transição.

Congestionamento

A analogia entre o trâmite de processos na unidade judiciária e o trânsito de veículos na cidade ajuda a entender a natureza do fluxo processual. Quando o número de carros nas ruas é muito grande, o trânsito se torna congestionado e a velocidade do tráfego diminui até quase parar. Por outro lado, quando a cidade está vazia, há fluidez de tráfego e os carros conseguem atravessá-la com mais rapidez.

O mesmo acontece na vara judicial. A quantidade muito grande de processos congestiona a vara e diminui conseqüentemente a velocidade de trâmite dos feitos. Rotinas ultrapassadas e inúteis correspondem a vielas esburacadas por onde o tráfego flui vagarosamente. A simplificação das rotinas equivale ao alargamento das vias da cidade, pois imprime maior velocidade ao trâmite processual. A coordenação entre os setores da vara equivale a sincronizar os sinais de trânsito eliminando esperas desnecessárias. Setores e servidores que não se comunicam ou sem sincronização geram esperas desnecessárias que atrasam o curso dos processos. A prioridade no trâmite de determinadas ações corresponde à criação de corredores especiais de trânsito. Permitir que processos merecedores de tratamento preferencial sejam postos na vala comum significa impedir a passagem de ambulâncias, carros de bombeiro e viaturas policiais no atendimento de emergências. As reuniões de gestão equiparam-se ao centro de controle de tráfego, que monitora o estado de cada parte da cidade para tomada de decisões e executa eventualmente alguma intervenção em local específico para desafogar o trânsito. O resultado é a melhoria da fluidez dos processos na vara, com aumento do número de sentenças, diminuição do acervo e maior envolvimento de toda a equipe em torno do objetivo comum: a prestação de serviço jurisdicional de qualidade.

A tramitação de processos das mais variadas classes segue etapas específicas, conforme o rito aplicável, mas compartilham duas etapas em comum: a distribuição e a baixa. Sob a ótica de sistemas, a unidade judiciária pode ser representada como um dispositivo com entrada (ou do inglês *input*) e saída (*output*) de ações. A figura abaixo ilustra essa representação da unidade judiciária:

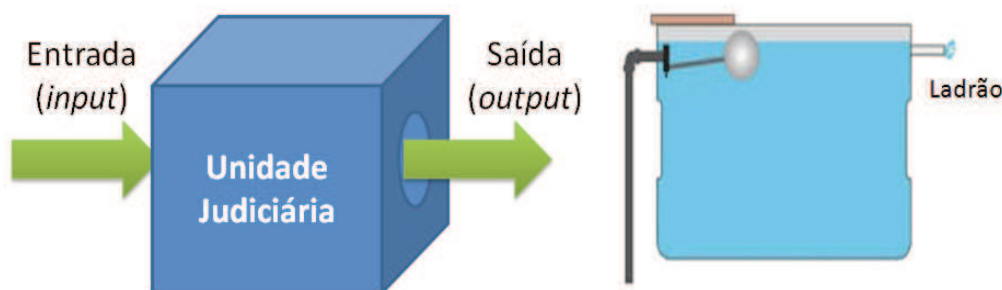


Figura 6.1 – Representação da unidade judiciária

De maneira análoga a uma caixa d'água, se a entrada de processos na unidade judiciária supera a saída, cresce o acervo – o que equivale a aumentar o volume de água armazenado. Pode-se dizer que o sistema é estável quando, ao longo do tempo, o volume de entradas é igual ou menor do que o volume de saídas. Caso isso não ocorra, haverá saturação. Em caixas d'água saturadas, há dispositivo, vulgarmente conhecido como “ladrão”, que permite dar vazão ao líquido acumulado. Infelizmente, em unidades judiciárias não há dispositivo similar que se aplique aos processos e, quando a distribuição supera o número de arquivamentos, a vara se torna congestionada.

Tão comuns são os congestionamentos processuais que o CNJ adotou indicador de congestionamento, como visto anteriormente na execução do modelo de gestão, para aferir em quais tribunais e quais tipos de processos geram mais gargalos. O indicador guarda analogia direta com a caixa d'água, que, quando dá vazão ao volume que entra e mantém o nível baixo, resulta em baixa taxa de congestionamento. Ao contrário, quando não dá vazão ao volume que ingressa e ainda mantém estoque elevado, resulta em alta taxa de congestionamento. Quanto maior for o indicador, pior é o congestionamento.

<p>Taxa de Congestionamento: $1 - (TPJB / (TCN + TCP))$ TPJB – Total de processos judiciais baixados; TCN – Total de casos novos; TCP – Total de casos pendentes</p>
--

A taxa de congestionamento repercute diretamente na duração do processo. Se a cada ano dão entrada 1000 processos na unidade, mas saem apenas 250, o tempo de espera pela sentença equivale a 4 anos. Se a saída é igual à entrada, o tempo de espera será quatro vezes menor. Assim como no tráfego de veículos, em situação de congestionamento, a velocidade de tramitação das ações reduz. Reduzindo a velocidade de tramitação, diminui a baixa de processos e aumenta o acervo, fechando ciclo vicioso que não só diminui a qualidade da prestação jurisdicional como também desmotiva a equipe e restringe a capacidade de processamento do sistema.

Pergunta pertinente a ser feita nesse contexto é: como diminuir o congestionamento na unidade judiciária? A resposta mais simples a essa questão seria: melhorar a fluidez da tramitação. Na analogia com o trânsito, é exatamente isso que as autoridades de trânsito fazem ao sistematicamente identificar e remover os pontos de estrangulamento. Acidentes, quebra de veículos, queda de árvores, entre outros eventos, promovem diminuição momentânea na capacidade da via de deixar fluir o trânsito, causando acúmulo de veículos em determinada região da cidade.

Na dinâmica normal de qualquer instituição, ocorrem eventos que propiciam ausências temporárias ou definitivas: pessoas saem de férias, adoecem, solicitam licenças, pedem aposentadoria e até mesmo são removidas para outras comarcas, deixando

para trás lacuna na capacidade de trabalho. Nesse momento, na falta de gestão ou de opção, começa a acumular serviço que antes era realizado pela pessoa que agora se ausentou. A figura abaixo ilustra estrangulamento no fluxo causado por um acontecimento qualquer.

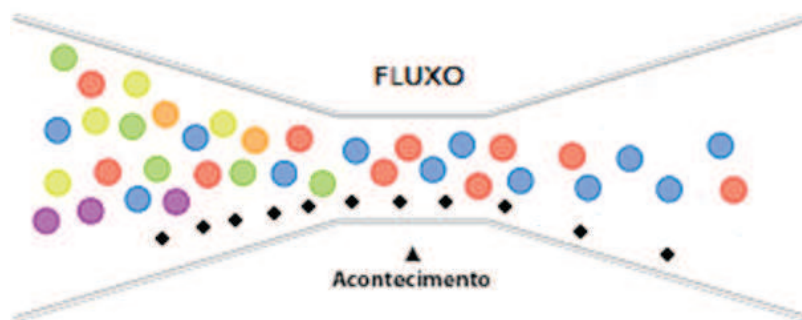


Figura 6.2 – Estrangulamento do fluxo

Com a implantação do modelo de gestão, a unidade judiciária tende a funcionar de maneira cadenciada. Evitam-se grandes movimentações de processos, que, acumulados em determinado setor, passam aos montes para a próxima etapa. Se a publicação é o gargalo da vara, quando se realiza esforço concentrado para zerar as pendências, o resultado é a transferência do congestionamento para outro setor, neste caso, o atendimento. Depois disso, é possível que o gabinete fique lotado de processos, pois as partes, tendo ciência do que foi publicado, peticionam nos autos. Para evitar que essas movimentações em grandes ondas ocorram, o fluxo de trabalho precisa estar bem ajustado. Se a movimentação for cadenciada, o ritmo processual será mais uniforme, afastando a ocorrência de congestionamentos.

Nas unidades judiciárias do TJMG em que foi implantado o modelo de gestão, conseguiu-se melhorar a fluidez da tramitação e reduzir o acervo sistematicamente, o que significa que a capacidade de processamento era superior à demanda, a despeito da sempre aludida insuficiência do número de servidores.

Gargalos ou pontos de estrangulamento

Pior do que o próprio congestionamento é não percebê-lo e combater suas causas. A equipe que não trabalha consultando relatórios de movimentação processual é forte candidata a ser surpreendida com processos estocados em determinados setores. Ferramenta já apresentada e que ajuda a detectar os gargalos, o histograma registra a frequência de ocorrência das causas de determinado fenômeno. O histograma de número de processos por localização ou controle de secretaria, por exemplo, aponta

onde há acúmulo de feitos, de modo a permitir a adoção de medidas direcionadas a se eliminar o gargalo e conseqüente congestionamento. A figura a seguir ilustra esse caso:

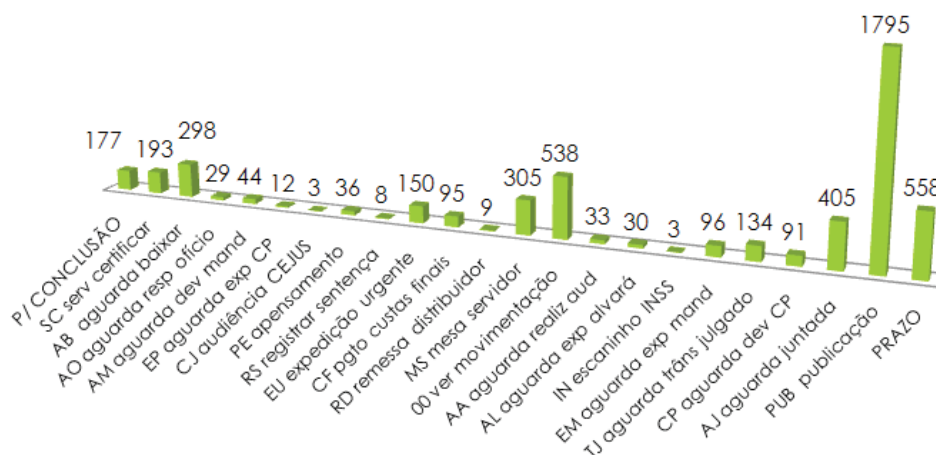


Figura 6.3 – Histograma do número de processos por localização

O histograma mostra a existência de gargalo no setor de publicação. Percebida a não conformidade no fluxo de trabalho, é preciso adotar medidas para saná-la. Sobre esse ponto vale ressaltar que nem sempre realizar esforço concentrado para remover o gargalo em pouco tempo configura a melhor solução. O serviço feito repercutirá nos demais setores, apenas deslocando o ponto de acumulação para outro setor. A melhor opção talvez seja programar a desobstrução do setor, de maneira paulatina, como forma de limitar a vazão de processos na medida em que pode ser suportada pelas outras áreas. Geralmente, isso é obtido com reforço na capacidade de trabalho do setor, alocando temporariamente servidores adicionais até normalizar a situação.

Costuma-se debelar acúmulos processuais com a convocação de mutirões. Sobre isso, pode-se dizer que mutirão é ótimo, e mutirão é péssimo. O mutirão tem seu valor quando constitui esforço concentrado, ocasional, pontual e rápido. Reforça o espírito de equipe e engaja as pessoas a atingir objetivo de curto prazo. Certa ocasião, em Montes Claros, por falta temporária de energia elétrica, os servidores foram orientados a prestar auxílio no setor de distribuição, onde havia muitos processos para autuação e numeração das folhas. Era atividade que não requeria uso de computador e assim foi executada com empenho, a ponto de, na manhã seguinte, toda a equipe ter chegado cedo à sede da Justiça Federal para finalizar o trabalho. Concluído o serviço, a equipe notou como o setor ficou des congestionado e como o esforço concentrado aproximou o time e lhes deu sentido de pertencimento à instituição.

A realização de mutirões é ruim quando aplicado como remédio corriqueiro para situações problemáticas. A institucionalização de mutirões, como ocorre em alguns

tribunais, aponta falha da administração em adequar a capacidade de atendimento ao volume de demandas. A partir do momento em que se tornam frequentes, os mutirões demonstram na realidade gestão insuficiente dos tribunais e das unidades judiciárias.

Influência da Diversidade no Congestionamento

Se por um lado, varas especializadas lidam com matéria específica que exige profundo conhecimento jurídico, sob o aspecto da padronização dos fluxos de trabalho, a condução dos processos fica facilitada. As varas de competência ampla, por outro lado, lidam com maior variedade e diversidade de matérias e, para o mesmo nível de demanda, a ocorrência de esperas desnecessárias geralmente é maior, o que reduz a eficiência.

A influência da diversidade da demanda na ocorrência de congestionamentos é fenômeno observado na prática e bastante intuitivo. É bem conhecido na Teoria de Filas e expresso matematicamente pela equação VUT que conecta as variáveis V – Variabilidade, U – Utilização e T – Tempos de Espera.¹³ Quanto maior a variabilidade nos tempos de processamento e nos tipos de demanda, mais rapidamente o sistema congestiona para o mesmo nível de utilização. O gráfico abaixo ilustra essa relação.

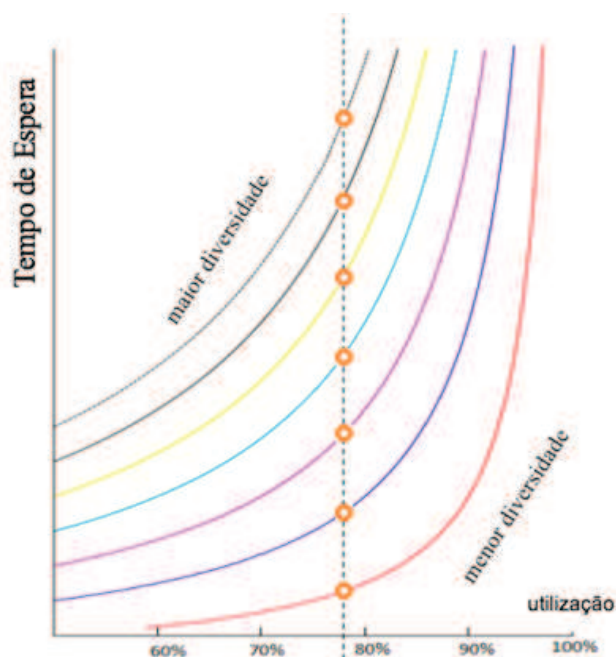


Figura 6.4 – Espera em função da variabilidade e utilização

¹³ Também conhecida como fórmula de Kingman pelo trabalho publicado em 1961 por Sir John Frank Charles Kingman. Vide KINGMAN, J. F. C. ATIYAH, M. F. The single server queue in heavy traffic. *Proceedings of the Cambridge Philosophical Society*, v. 57, n. 4, p. 902, 1961.

Observa-se que o nível de utilização depende da capacidade de atendimento da unidade relativamente ao conteúdo do trabalho gerado por cada tipo de demanda. Varas especializadas lidam com matéria repetitiva e que exigem maior aprofundamento. Porém, como se trata de questões que se enquadram em padrões com mais frequência, a condução dos processos é facilitada. Por sua vez, varas de competência ampla ou plena julgam questões cíveis, criminais, do Juizado Especial e execuções fiscais. É possível estabelecer padrões e fluxos de trabalho, mas a quantidade será provavelmente maior do que na vara de competência restrita. Assim, 100 ações de consumo, julgadas no Juizado Especial do Consumidor, demandam esforços diferenciados se comparadas com 100 ações de competência diversa, em que se incluem causas possessórias, criminais, desapropriação, ambientais entre outras. O mesmo nível de esforço produz resultados distintos em cada uma dessas unidades, provavelmente gerando mais demora e menos sentenças na vara de competência ampla. Mesmo varas criminais da Justiça Federal, especializadas em lavagem de dinheiro e crimes contra o sistema financeiro, que normalmente manejam ações de grande complexidade, envolvendo vários réus e que exigem sofisticados meios de prova, provavelmente terão eficiência melhor do que varas de competência ampla com a mesma carga de trabalho.

6.2 TIPOS DE DEMANDA E FLUXOS DE TRABALHO

A tramitação dos processos prevista nos nossos códigos e enraizada nas rotinas e na cultura judiciária tem o seu lastro na cultura do papel, assente em despachos judiciais extensamente fundamentados, em sentenças de várias páginas, que repetem a base instrutória, os fundamentos das partes, extensa doutrina; e em articulados e longos requerimentos, com cansativa repetições de fatos e de argumentação jurídica.¹⁴ Conquanto todos os tribunais mantenham informações disponíveis em ambientes virtuais e alguns já tenham substituído completamente papel por monitor, o processo judicial permanece praticamente o mesmo.

Se os jurisdicionados do século passado possuíam outras expectativas de tempo, percepções de eficiência e sentidos de vida, os de hoje vivem em ritmo de economia globalizada e conectada instantaneamente, em completa dissonância com o ritmo e a realidade do sistema judicial brasileiro. Conclui-se que, entre todas as responsabilidades da administração de tribunais, tais como a gestão de pessoal, a gestão financeira, ou a gestão de documentos, por exemplo, nenhuma é tão direta e estritamente

¹⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa *et alli*. *Para um novo judiciário: qualidade e eficiência na gestão dos processos cíveis*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2008, p. 131.