



Hélcio Corrêa

# O PAPEL DAS PESQUISAS DO CEJ NO APRIMORAMENTO DA JUSTIÇA FEDERAL

60

## *THE ROLE OF THE RESEARCHES CONDUCTED BY CEJ IN THE EVOLUTION OF THE FEDERAL JUSTICE*

Equipe da Coordenadoria de Estudos e Pesquisas do CEJ

### **RESUMO**

Os autores discorrem sobre o papel das pesquisas realizadas pelo Centro de Estudos Judiciários na evolução da Justiça Federal, desde 1992 até os dias de hoje.

Destacam a influência das pesquisas na questão da transparência, no acesso à Justiça, na formação de magistrados, na orientação de políticas públicas e na competência criminal da Justiça Federal, especialmente quanto aos crimes de lavagem de dinheiro.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Justiça Federal; Centro de Estudos Judiciários – CEJ; pesquisa; transparência; lavagem de dinheiro; varas – criação de; juizados especiais federais; políticas públicas.

### **ABSTRACT**

*The authors discuss the role of the researches conducted by the Center of Judicial Studies (CEJ) in the evolution of the Federal Justice from 1992 to the present day.*

*They highlight how these researches have influenced on matters like transparency, judges' training, guidelines for public policies and criminal competence of the Federal Justice, especially regarding money laundering.*

### **KEYWORDS**

*Federal Justice; Judiciary Studies Center – CEJ; research; transparency; money laundering; lower courts – establishment of; Federal Small Claims Courts; public policies.*

## 1 INTRODUÇÃO

O Centro de Estudos Judiciários – CEJ foi instituído pela Lei n. 8.472, de 1992. Desde então tem contribuído significativamente para o aprimoramento da Justiça Federal com diversas atividades, com destaque para a pesquisa.

O fato de o Conselho da Justiça Federal possuir um órgão com atribuições de investigação científica significa uma quebra de paradigma. Sabe-se que não há tradição de pesquisa nas faculdades de Direito espalhadas pelo País e que essa atividade é praticamente ausente nas instituições que compõem o Poder Judiciário no Brasil. Isso contribui para o espanto que causa a realização de pesquisas no meio jurídico fora do ambiente acadêmico, o que acaba gerando certo preconceito e resistência a essa tarefa tão nobre quanto necessária.

Essa lacuna talvez se deva ao caráter eminentemente prático da ciência do Direito. No entanto, essa circunstância não impossibilita a pesquisa nesse campo do saber, pois a prática é objeto de observação, portanto apta a ser fonte de teorias que auxiliam na compreensão da realidade. Além disso, os benefícios da atividade investigativa são constatáveis a curto e a longo prazo. As pesquisas do CEJ têm deixado sua marca em toda a evolução da Justiça Federal, ao longo dos anos.

Com a firme convicção de que estudos são fundamentais para o aperfeiçoamento de qualquer instituição, o Centro de Estudos Judiciários ousou ao dedicar uma área exclusivamente a pesquisas, cuja finalidade é a produção de conhecimento com vistas à orientação de políticas públicas para o aprimoramento da Justiça Federal. Mais precisamente, as pesquisas do CEJ visam identificar os entraves ao bom desempenho da prestação jurisdicional e propor as suas respectivas soluções.

## 2 O INÍCIO : A JUSTIÇA FEDERAL – SUA ESSÊNCIA E SUA IMAGEM

O CEJ elegeu como seu primeiro objeto de pesquisa a própria Justiça

Federal. No período de 1992 a 1995, com o *Programa de Pesquisa sobre a Justiça Federal*, os estudos abrangeram a demanda de informação e o aperfeiçoamento do juiz federal (1992/1993); a imagem da Justiça Federal na imprensa escrita (1992/1993); os problemas e dificuldades enfrentados pela Justiça Federal no desempenho de suas atribuições (1993/1994); e a opinião da sociedade civil organizada a respeito da Justiça Federal (1994/1995).

### *Os obstáculos ao bom desempenho da Justiça Federal apontados pelos juízes abrangeram desde a legislação processual inadequada até o volume excessivo de processos, passando pela carência de recursos humanos, falta de qualificação de pessoal e escassez de material.*

O intuito desse programa era subsidiar o CEJ em suas atividades por meio de duas perspectivas: externa e interna. São duas percepções que não coincidem necessariamente. A visão interna das deficiências institucionais pode ignorar as expectativas sociais com relação à Justiça.

Assim, o CEJ traçou o primeiro perfil humano da Justiça Federal<sup>1</sup>. O retrato da magistratura na época revelou *um cidadão do sexo masculino, com 40 anos de idade, formado há 17 anos, exercendo o cargo há 2 anos e meio, com cursos de especialização, noção do idioma inglês e razoável leitura do espanhol*. Esse estudo forneceu informação valiosa quanto às necessidades de formação e de informação da magistratura federal à época, que estava *insatisfeita com a qualidade dos programas de formação e aperfeiçoamento oferecidos no País*, além de não contar com bons serviços de biblioteca na sua instituição.

Esse primeiro perfil traçado levou a um estudo mais aprofundado – *A visão interna da Justiça Federal* – que resultou em um diagnóstico sobre os principais problemas enfrentados pelos magistrados federais.

Os obstáculos ao bom desempenho

da Justiça Federal apontados pelos juízes abrangeram desde a legislação processual inadequada até o volume excessivo de processos, passando pela carência de recursos humanos, falta de qualificação de pessoal e escassez de material.

Muitos avanços com relação aos problemas diagnosticados aconteceram desde então. A partir do ano de 2005, o Código de Processo Civil recebeu uma série de modificações destinadas a diminuir o número de recursos, especialmente coi-

bindo aqueles meramente protelatórios.

Em relação ao volume excessivo de processos, na visão da maioria dos juízes federais entrevistados, a causa principal do aumento contínuo de demandas é o descumprimento da ordem constitucional e legal por parte dos Poderes Legislativo e Executivo. Muitas medidas foram tomadas nesse sentido, por meio de negociações e diálogos entre os Poderes. Citamos como exemplo o posicionamento institucional da AGU de não recorrer em matérias que possuem jurisprudência reiterada nos tribunais.

Quanto à qualificação de pessoal e dos próprios magistrados, o Centro de Estudo tomou várias iniciativas ligadas à educação a distância, cursos e seminários e serviços de biblioteca, com destaque para a Central de Atendimento ao Juiz Federal – Caju. Esses serviços hoje estão consolidados e são considerados essenciais para o exercício da magistratura, bem como para o aperfeiçoamento de juízes e servidores.

Na pesquisa *A imagem da Justiça Federal na imprensa escrita*, o CEJ selecionou, durante um ano, matérias dos jornais *Folha de São Paulo*, *O Globo* e *Correio Braziliense* sobre causas que es-

tavam sendo ou já tinham sido julgadas pela Justiça Federal, bem como sobre fatos que dissessem respeito ao Superior Tribunal de Justiça, tribunais regionais federais, seções judiciárias e juízes federais, com o objetivo de conhecer a imagem da Justiça Federal na imprensa escrita.

A pesquisa teve resultados surpreendentes: mesmo com o fortalecimento do Poder Judiciário brasileiro após a Constituição de 1988, a pesquisa constatou que apenas 10% do montante das matérias selecionadas entre os três jornais analisados versavam sobre os temas *Poder Judiciário*, *magistrados* e *Justiça Federal*. Com relação a esta última, a quantidade foi insignificante: menos de 1% das matérias analisadas.

Mais inconveniente do que ter uma imagem negativa é não ter imagem. De posse dessa constatação, a Justiça Federal procurou fazer-se conhecida e, desse modo, aproximar-se do jurisdicionado com várias iniciativas<sup>2</sup>, a começar pela estruturação de assessorias de imprensa culminando com a criação do *Programa Via Legal*, que é televisionado semanalmente, exibindo matérias sobre temas como saúde, moradia, previdência social, meio ambiente e cidadania. O programa tem uma finalidade didática de mostrar ao jurisdicionado como fazer valer os seus direitos<sup>3</sup>.

Hoje a Justiça Federal já ocupa espaço significativo na imprensa em todas as suas formas. Sua visibilidade e o reconhecimento da sua importância para o fortalecimento das instituições democráticas são fatos facilmente constatáveis.

O CEJ também preocupou-se, em seus estudos iniciais, em verificar como a Justiça Federal era vista pela doutrina<sup>4</sup> e pela Academia<sup>5</sup>. Estas pesquisas consistiram em uma análise sistematizada de documentos selecionados que se referem ao Poder Judiciário como um todo e à Justiça Federal em particular que tratassem de problemas e dificuldades comuns da Justiça Federal enfrentados no desempenho de suas atribuições constitucionais.

***Hoje a Justiça Federal já ocupa espaço significativo na imprensa em todas as suas formas. Sua visibilidade e o reconhecimento da sua importância para o fortalecimento das instituições democráticas são fatos facilmente constatáveis.***

Uma das conclusões a que chegou esta pesquisa foi que pouco se escreve a respeito dos problemas e dificuldades da Justiça Federal, reforçando, de certo modo, a conclusão da pesquisa *A imagem da Justiça Federal na imprensa escrita*: a Justiça Federal era praticamente ignorada pela doutrina e pela Academia. Outra conclusão importante do estudo foi sobre o quadro geral de escassez de pesquisa jurídica e sócio-jurídica no Brasil.

Dentre as causas para essa carência investigativa foram apontadas a falta de recursos para essa finalidade, a má qualificação do pesquisador e a má gestão e fiscalização do ensino jurídico no país.

O estudo diagnosticou a necessidade de uma melhoria quantitativa e qualitativa de recursos materiais e humanos na

área de pesquisa jurídica, no País<sup>6</sup>.

Esse resultado preocupante serviu como um estímulo a mais para incentivar a pesquisa jurídica com produção de estudos, artigos e outros textos sobre a Justiça Federal, de modo a aproximá-la da população.

Desde então, o Conselho da Justiça Federal, por intermédio do Centro de Estudos Judiciários, trabalha buscando divulgar a Justiça Federal. Merece destaque, como reação às conclusões dessa pesquisa, a criação da *Revista CEJ*, em 1997. Destinada à difusão e ao intercâmbio de conhecimentos relativos à ciência jurídica entre magistrados, juristas, profissionais do Direito e estudantes, está disponibilizada gratuitamente na versão impressa e internet.

Além disso, o CEJ segue fomentando o debate acadêmico sobre temas de interesse da Justiça Federal, com iniciativas tais como o *Concurso de Monografias Thompson Flores* e as atividades de produção e gestão do conhecimento da Coordenadoria de Pesquisa. Foi também uma importante conquista do Centro de Estudos o § 3º do art. 8º da Lei 11.798, de 2008, o qual dispõe: *Os gastos anuais com as atividades-fim do Centro de Estudos Judiciários serão vinculados à área de pesquisa em, no mínimo, 40% (quarenta por cento), conforme prioridades constantes de Plano Plurianual a ser aprovado pelo Conselho da Justiça Federal*. Esse dispositivo legal é fruto do reconhecimento da importância da realização de pesquisas para o desenvolvimento da Justiça Federal<sup>8</sup>.

Por fim, o Programa de Pesquisa sobre a Justiça Federal voltou-se para a opinião da Sociedade Civil Organizada a respeito da Justiça Federal. A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas a sindicatos de trabalhadores, (38%); entidades patronais (12,9%); centros de estudos e pesquisas (21,8%) ONGs ligadas a movimentos sociais (16,8%); e núcleos de assessoria (5,9%).

Uma das conclusões da pesquisa foi quanto ao aperfeiçoamento da Justiça Federal como um elemento fundamental para a garantia dos direitos do cidadão e para o pleno funcionamento das instituições democráticas, tendo em vista o papel social atribuído ao juiz. A revelação desse dado veio ao encontro do que pensavam os próprios juízes a respeito de sua formação e aperfeiçoamento.

Com o fortalecimento dessa convicção, diversas iniciativas educacionais foram levadas a cabo, com destaque para a estruturação das Escolas de Magistratura Federais e pioneirismo em Educação a Distância pelo CEJ, em julho 1999.

Não é exagero afirmar que o resultado dessas pesquisas está nas sementes que brotaram na criação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam e da instituição do Plano Nacional de Aperfeiçoamento e Pesquisa dos Magistrados.

### **3 A JUSTIÇA FEDERAL EM AÇÃO**

A segunda fase das pesquisas do CEJ voltou-se para o desempenho da Justiça Federal. A pesquisa *A Atuação da Justiça Federal na Esfera Criminal*, concluída em 1999, abrangeu o perfil dos juízes federais que atuam nessa esfera, a estrutura dessas varas, bem como o sistema penitenciário, perfil dos réus e crimes mais frequentemente julgados na Justiça Federal.

Com relação à análise do perfil dos juízes atuantes na esfera

criminal, obteve-se um quadro formado, em sua maioria, por juízes jovens que possuíam, em geral, apenas o curso de graduação. Ficou evidenciada a precariedade do recrutamento do magistrado, o qual sequer contava com um curso de formação que o preparasse devidamente para assumir suas funções.

Desde então, o recrutamento e a formação do magistrado ocupam a pauta de discussão no Poder Judiciário, a qual alcançou patamar constitucional e foi contemplada, na Emenda Constitucional n. 45/2004, com a criação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam) e com a consagração do aperfeiçoamento como requisito para a promoção na carreira.

Além disso, a Enfam tornou o curso de formação uma fase obrigatória do concurso público para a magistratura, estabelecendo, como conteúdo programático, cursos voltados à realidade social, ética, à deontologia, difusão da conciliação como meio de resolução de conflitos, administração de recursos humanos e orçamentários, enfatizando não só a teoria como a prática, por meio de estudos de caso.

Com relação à estrutura da esfera criminal da Justiça Federal, os entrevistados demonstraram insatisfação quanto ao número de varas criminais, mais precisamente varas criminais de competência exclusiva. À época havia 162 varas federais com competência criminal, dentre as quais apenas 21 atuavam exclusivamente nessa esfera.

É fato que a Lei n. 9.788, de 19 de fevereiro de 1999, que dispunha sobre a reestruturação da Justiça Federal de Primeiro Grau nas cinco Regiões, só previra a criação de varas de execução fiscal e cíveis. Em 2003, a Lei n. 10.772 criou 183 novas varas com o propósito de interiorizar a Justiça Federal, dando preferência à instalação de juzizados especiais federais, mas sem conferir-lhes exclusividade. Mais recentemente, a Lei n. 12.011, de 4 de agosto de 2009, criou mais 230 varas com o mesmo propósito da lei que lhe antecedeu<sup>9</sup>. Hoje, de um total de 632 varas federais, 53 têm competência exclusivamente criminal.

Com relação a penas e sistema penitenciário, a pesquisa concluiu que a maioria das penas aplicadas era privativa de liberdade, porém os entrevistados

expressaram sua opinião quanto a limitar essas penas a casos de comprovada periculosidade. Os juízes mostraram-se favoráveis à aplicação de penas alternativas, apesar de terem dúvidas quanto a sua eficácia reeducativa.

Hoje a aplicação de penas alternativas é uma realidade na Justiça Federal, graças à criação dos juzizados especiais federais.

Outro tema que chamou a atenção do CEJ foi o relacionamento entre os Poderes, em especial no que tange ao cumprimento de decisões judiciais. Assim nasceu a pesquisa *Execução contra a Fazenda Pública – razões políticas para o descumprimento às ordens judiciais*.

### **[...] o recrutamento e a formação do magistrado ocupam a pauta de discussão no Poder Judiciário, a qual alcançou patamar constitucional e foi contemplada, na Emenda Constitucional n. 45/2004, com a criação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam) [...]**

Foram averiguadas as principais entidades públicas federais inadimplentes e a natureza dos seus débitos. Também constituíram objeto de análise: a reação do Poder Judiciário ante o descumprimento das suas decisões, conforme as justificativas apresentadas, bem como as sugestões legislativas dos juízes federais sobre uniformização do processamento dos precatórios pelos tribunais regionais federais; pagamento sem precatório – tutela de urgência e créditos de pequenos valores; aspectos de *lege lata* e *lege ferenda*; Emenda Constitucional n. 30; enunciados e propostas de revisão constitucional; ordem de preferência diante da multiplicidade dos tribunais frente ao mesmo devedor.

Para esse estudo foi constituído um grupo de trabalho sob a coordenação do Ministro Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva e estabeleceu-se parceria com a Universidade Federal Fluminense. Os resultados sobre as razões para o descumprimento das ordens judiciais pelo Estado foram divulgados pela imprensa brasileira, na Justiça Federal e na Administração Pública.

Os principais motivos apontados pela pesquisa que causam a demora no pagamento de dívidas públicas foram, em grande maioria, decorrentes de prá-

ticas administrativas ineficientes de cada Poder do Estado.

Quanto ao Executivo, o descumprimento da ordem de pagamento emanada pelo Judiciário explica-se principalmente pela pura e simples omissão do Estado, pela suspeita de fraudes ou erros nos valores requisitados, pela interposição de recursos protelatórios, pela quebra na ordem dos precatórios e pelo desvio de verbas. Quanto ao Legislativo, a falta de previsão orçamentária por falta de aprovação desta impede o pagamento dos precatórios e, quanto ao Judiciário, as falhas cometidas dão-se por proferimento de decisão injusta, erros materiais cometidos nas decisões e erros

no processamento dos precatórios.

Tal pesquisa e grupo de trabalho foram de fundamental importância para a produção de entendimentos uniformes na Justiça Federal, relacionados à formação de precatórios e pagamento de dívidas públicas quando por Requisição de Pequeno Valor.

A respeito dessa matéria, o que há de mais recente é a Resolução n. 115 do Conselho Nacional de Justiça, que, tendo por base a Emenda Constitucional n. 62, prevê bloqueio de repasses ao fundo de participação dos Estados e Municípios que deixarem de destinar pelo menos 1,5% de suas receitas para o pagamento de dívidas em precatórios, além de instituir um Cadastro de Entidades Devedoras e Inadimplentes (Cedin), para inscrever as entidades e órgão da Administração Pública que recorrentemente frustram o pagamento de precatórios.

Mas o efeito de maior destaque foi mesmo o art. 17 da Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001, que criou os juzizados especiais federais, o qual dispõe: *Tratando-se de obrigação de pagar quantia certa, após o trânsito em julgado da decisão, o pagamento será efetuado no prazo de sessenta dias, contados da entrega da requisição, por ordem do Juiz, à autoridade citada para a causa,*

na agência mais próxima da Caixa Econômica Federal ou do Banco do Brasil, independentemente de precatório. Essa foi, sem dúvida, uma grande conquista e um grande avanço dentro do ideal de ampliação do acesso à justiça.

O fenômeno criminológico da *lavagem* de dinheiro afeta as empresas legitimamente constituídas, a ordem jurídica e, em última análise, a economia das nações. Por isso mesmo, o ordenamento jurídico brasileiro preocupou-se em coibir essa prática, por meio da Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998, a qual dispõe sobre os crimes de *lavagem* ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta lei, além de criar o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF.

Apesar da previsão legal, a Polícia Federal, o Ministério Público Federal e os Juizes Federais são unânimes em afirmar que a Lei n. 9.613/98 não é ampla o suficiente para disciplinar todo o fenômeno criminológico de *lavagem* de dinheiro e deveria contemplar, no rol dos crimes conectados, a prática dos crimes contra a ordem tributária.

Assim, nasceu a pesquisa *Uma abordagem crítica sobre a Lei dos Crimes de Lavagem de Dinheiro*, com o objetivo de possibilitar propostas para o aprimoramento da legislação vigente sobre crime de *lavagem* de dinheiro; pesquisar sobre a aplicabilidade da Lei n. 9.613/98 junto às instâncias formais de controle (Polícia Federal e os juizes federais); oferecer subsídios para que a Polícia Federal, o Ministério Público Federal e a Justiça Federal enfrentem essa prática criminosa; analisar determinados institutos jurídicos contidos na Lei n. 9.613/98, tais como a delação premiada, as sanções administrativas, a inversão do ônus da prova e as obrigações de comunicar as operações financeiras e demais transações; e contribuir para a elaboração de políticas públicas sobre a *lavagem*.

64

**[...] tema que chamou a atenção do CEJ foi o relacionamento entre os Poderes, em especial no que tange ao cumprimento de decisões judiciais. Assim nasceu a pesquisa *Execução contra a Fazenda Pública – razões políticas para o descumprimento às ordens judiciais*.**

A pesquisa coletou dados por meio de questionários enviados a delegados da Polícia Federal que atuam na Divisão de Repressão ao Crime Organizado e de Inquéritos Especiais, a procuradores da república e a juizes federais e juizes estaduais, no exercício de competência concorrente, que atuam na área criminal. Concluiu-se que, quanto à maioria dos aspectos técnico-jurídicos que envolvem o crime de *lavagem* de dinheiro, não é unânime a opinião dos operadores do Direito envolvidos na questão. São totalmente díspares, por exemplo, as opiniões relativas à quebra de sigilo bancário e constitucionalidade da Lei n. 9.613/98.

O entendimento, todavia, é uníssono quando se diz respeito ao aparato instrumental disponibilizado para solução do crime, mormente no que concerne à necessidade de corpos técnicos especializados. O mais preocupante foi constatar que é insignificante o número de processos referentes aos crimes de

*lavagem* de dinheiro que chegam à Justiça Federal. Todos os resultados indicaram ser necessário aprimorar a Lei n. 9.613/98, a fim de tornar efetivo o combate à *lavagem* de dinheiro

Esse estudo teve enorme repercussão e conseguiu chamar a atenção de todos os Poderes da República. Considerando as conclusões e estatísticas levantadas por essa pesquisa, foram implantadas várias políticas públicas visando ao combate da *lavagem* de dinheiro. Foram geradas ações no Conselho Nacional de Justiça, no Poder Executivo e na Justiça Federal, por meio da Presidência do Conselho da Justiça Federal ou por meio do Centro de Estudos Judiciários.

Ainda em setembro/2002, foi publicada a Portaria n. 098, do Presidente do CJF, que instituiu grupo de trabalho para analisar os levantamentos da pesquisa e propor políticas judiciárias voltadas à solução dos problemas levantados. A Resolução-CJF n. 314, de 2003, especializou, na Justiça Federal, varas para julgar os crimes contra o sistema financeiro nacional e de *lavagem* ou ocultação de bens, direitos e valores. Existem atualmente, na Justiça Federal, 22 varas especializadas na *lavagem* de dinheiro sendo seis na 1ª Região, cinco na 2ª, cinco na 3ª, quatro na 4ª e duas na 5ª. A Resolução-CJF n. 067, de 2009, determina que tais crimes devem figurar dentre as matérias obrigatórias dos editais para concursos de juizes.

As atividades de treinamento e capacitação do CEJ também foram impactadas pela pesquisa. Entre os anos de 2004 e 2007, foram realizadas oito ações de treinamento com o tema *lavagem* de dinheiro dentre seminários, encontros, cursos presenciais e cursos a distância. Ainda no Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça tem contribuído com políticas judiciárias voltadas ao combate da *lavagem* de dinheiro, do que é exemplo a Resolução-CNJ n. 104, de 2010, que dispõe sobre medidas administrativas para a segurança e a criação de Fundo Nacional de Segurança e considera que a criminalidade tratada pelo Judiciário brasileiro sofreu profunda modificação nos últimos tempos, sendo cada vez mais comuns os crimes de base organizativa apurados nos processos criminais, compreendendo corrupção sistêmica nas esferas municipal, estadual e federal, tráfico internacional de drogas, armas e pessoas e a impressionante rede de *lavagem* de dinheiro, com ampla ramificação em territórios estrangeiros.

No âmbito do Poder Executivo, no Ministério da Justiça, foi criada a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à *Lavagem* de Dinheiro (ENCCLA) instituída em 2003, com o objetivo de aprofundar a coordenação dos agentes governamentais envolvidos nas diversas etapas relacionadas à prevenção e ao combate aos crimes de *lavagem* de dinheiro e, a partir de 2007, de corrupção. A ENCCLA é coordenada pela Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça, e, hoje, reúne cerca de 70 órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público.

Uma vez por ano, esses órgãos se encontram para conjugar esforços, a fim de otimizar recursos públicos e difundir informações. A meta é atingir uma política pública eficaz no setor, de modo que o Estado se organize de forma consistente. Dentre os resultados da ENCCLA, está a elaboração de anteprojeto de alteração da Lei n. 9.613/98, ampliando a tipificação do crime de *lavagem* de dinheiro (desvinculando da relação de crimes antecedentes) e possibilitando a alienação antecipada de bens,

que é uma das constatações da pesquisa *Uma Análise Crítica da Lei dos Crimes de Lavagem de Dinheiro*, o que nos mostra o impacto e o eco desta pesquisa no ordenamento jurídico brasileiro.

Em 2006, foi realizado um *Diagnóstico do funcionamento das varas federais especializadas no processamento dos crimes de lavagem de dinheiro*, atendendo a uma solicitação dos juizes das varas especializadas no processamento dos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e crimes de *lavagem* ou ocultação de bens, direitos e valores, em reunião realizada no Rio de Janeiro, em 10 de abril de 2006.

O objetivo do Diagnóstico foi fornecer informações para subsidiar o Ministro Coordenador-Geral da Justiça Federal em gestões para o aprimoramento dessas varas, o que vem ao encontro das preocupações desses magistrados com a infraestrutura das varas, frente às novas atribuições e competências.

Foram obtidas informações sobre o número de processos em tramitação relativos aos crimes de *lavagem* de dinheiro, aos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, outras ações penais, procedimentos de quebra de sigilo financeiro ou fiscal, pedidos de medidas assecuratórias, cartas precatórias, incidentes de restituição de coisas apreendidas, interceptações telefônicas e inquéritos, além de dados sobre a estrutura física e administrativa dessas varas especializadas, bem como suas principais carências.

#### 4 ACESSO À JUSTIÇA

O tema do acesso à justiça e a desmistificação da Justiça Federal como uma instância elitista, distante da população de baixa renda, sempre foram preocupações da Justiça Federal. Sobretudo considerando-se a omissão da Constituição de 1988, que previra a instalação de juizados especiais apenas na Justiça Estadual.

Mas em 1998, a Emenda Constitucional n. 22 introduziu o parágrafo único no art. 98 da Constituição Federal e determinou a criação de juizados especiais na Justiça Federal, suprimindo a lacuna do texto original, ficando necessária apenas a promulgação de lei ordinária para regulamentar a instauração e funcionamento desse juízo.

Diversos juristas e magistrados contribuíram para a elaboração do texto

de lei. Seus nomes estão registrados na pesquisa realizada pelo CEJ, em 2001, *Juizados Especiais Federais*. Mas foi a comissão constituída no âmbito do STJ e integrada pelos Ministros Fontes de Alencar, José Arnaldo da Fonseca, Sálvio de Figueiredo Teixeira, Ari Pargendler, Fátima Andrighi e Ruy Rosado de Aguiar que elaborou projeto de lei sobre a criação dos juizados especiais federais cíveis e criminais, pois a iniciativa é da competência do Superior Tribunal de Justiça uma vez que diz respeito à organização dos serviços judiciais.

**[...] é insignificante o número de processos referentes aos crimes de lavagem de dinheiro que chegam à Justiça Federal. Todos os resultados indicaram ser necessário aprimorar a Lei n. 9.613/98, a fim de tornar efetivo o combate à lavagem de dinheiro.**

Em paralelo aos trabalhos da referida comissão e mesmo para subsidiá-la, o CEJ realizou uma pesquisa de campo sobre o juizado especial federal, de modo a averiguar a necessidade de sua criação e os critérios a serem adotados para a organização da nova instância.

Os resultados foram considerados bastante elucidativos e apuraram o apoio dos magistrados federais à implantação dos juizados, em especial pela celeridade do procedimento e suas sugestões para agilizar a prestação jurisdicional: reduzir prazos, eliminar o duplo grau obrigatório, permitir o cumprimento da sentença independentemente de precatório, prazos simples para a Fazenda Pública, agravo apenas retido e recursos da sentença com efeito só devolutivo, eliminação de processo autônomo para a execução, simplificação das providências para intimação e citação; facilitação da instrução criminal.

Segundo Ruy Rosado, que escreveu a apresentação da pesquisa, *os objetivos do estudo foram plenamente atendidos, porquanto possível recolher com fidelidade o pensamento médio da magistratura federal, que representa uma certa uniformidade sobre o diagnóstico das nossas deficiências e as propostas de soluções eficazes. O resultado da pesquisa foi elemento indispensável de informação a todos quantos participaram dos debates e das sugestões sobre*

*a ordenação do novo sistema de Juizados Especiais e continuará sendo útil durante os trabalhos legislativos a serem brevemente iniciados. Sua atualidade ainda persistirá quando da implementação dos novos serviços, uma vez que os Tribunais deverão se atentar para o rico conteúdo da pesquisa e dela extrair a linha administrativa que orientará a organização do sistema.*

Mas a Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001, que criou os juizados especiais federais, não previu a criação de cargos de juizes ou de servidores. Em decor-

rência disso, a instalação dos juizados ocorreu de acordo com as possibilidades de cada tribunal e seção judiciária. Em alguns casos, houve prejuízo de outras varas federais, por transformação destas, que já eram em número insuficiente, ou, ainda, por acumulação de competências, nos casos dos juizados especiais federais adjuntos.

Foi nesse contexto que o CEJ preparou o *Diagnóstico da estrutura e funcionamento dos Juizados Especiais Federais*, em 2002, com a finalidade de conhecer as condições de funcionamento destes e buscar soluções para os problemas eventualmente existentes. O intuito era orientar políticas públicas na formulação de propostas orçamentárias, na elaboração de projeto de captação de recursos para melhorar as condições de trabalho e aparelhamento e na realização de treinamentos.

Entre os principais problemas apontados pelo Diagnóstico, a maioria dos magistrados considerou prioritário o fim dos juizados adjuntos, pelo perigo de "contaminação" do rito destes pelo rito ordinário das ações da Justiça Federal e pelo grande número de feitos em andamento nas varas que acumulavam competências, o que diminuiu a eficiência e dificultou o cumprimento dos prazos estabelecidos pela Lei dos Juizados. As conclusões indicaram a necessidade de priorização da especialização de varas

em juizados com o fim dos juizados especiais adjuntos.

A carência de recursos humanos também foi um problema evidenciado na pesquisa, mas apenas em número, pois sua qualificação foi considerada adequada pelos juizes para as atividades que desempenham. A carência de servidores se fazia sentir especialmente nas contadorias – apontadas como ponto nevrálgico nos juizados.

O Diagnóstico constatou ser ponto pacífico entre os magistrados a necessidade de quadro próprio de pessoal para os juizados, incluindo-se a designação de magistrados titulares, substitutos e servidores, com funções comissionadas, além da previsão de dotação orçamentária para esses juizes.

Em 2003, a Lei n. 10.772 criou 183 novas varas com o propósito de interiorizar a Justiça Federal, dando preferência à instalação de juizados especiais federais. Mais recentemente, a Lei n. 12.011, de 4 de agosto de 2009, criou mais 230 varas com o mesmo propósito da lei que lhe antecedeu.

### ***O tema do acesso à justiça e a desmistificação da Justiça Federal como uma instância elitista, distante da população de baixa renda, sempre foram preocupações da Justiça Federal.***

Também em 2003, a Resolução n. 315, de 23 de maio de 2003, do Conselho da Justiça Federal, instituiu a Comissão Permanente dos Coordenadores Regionais dos Juizados Especiais Federais, cuja competência é aprovar planos de trabalho de mais de uma região; receber e analisar relatório das varas e das regiões, propondo medidas e providências necessárias; organizar e manter bancos centralizados de dados dos juizados com informações sobre o andamento dos processos e arquivo de jurisprudência formado com julgamentos proferidos no âmbito dos juizados; sugerir as medidas que devam ser submetidas ao Conselho da Justiça Federal quanto à implantação e uniformização dos serviços dos juizados especiais federais.

Atualmente, o CEJ prepara, em parceria com o Ipea, uma grande pesquisa sobre os juizados especiais federais, em comemoração aos 10 anos de sua criação. O estudo tem por objetivo avaliar a política pública na administração dos juizados especiais federais e respectivas turmas recursais, determinando qual a sua estrutura orçamentária e organizacional; quais os mecanismos de acesso à Justiça existentes; qual o perfil dos usuários e das ações judiciais propostas; qual a demanda passada, presente e potencial; qual o impacto dos processos de interiorização e virtualização, em termos de acesso, celeridade processual e racionalização organizacional.

#### **5 ESTATÍSTICAS E ORIENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Os estudos do CEJ são voltados precipuamente para a orientação de políticas públicas de aprimoramento da Justiça Federal, não só no que tange ao aspecto judicial, mas também ao administrativo, em todas as suas vertentes.

Em 2002, o CEJ criou o *Atlas da Justiça Federal*, o primeiro estudo voltado a identificar as regiões brasileiras carentes de unidades da Justiça Federal. O estudo foi empreendido com a consultoria do Centro Integrado de Ordenamento Territorial – CIORD, da Universidade de Brasília, e criou o Indicativo de

Carência de Varas Federais – ICVJF, que resultou no maior conjunto de mapas, quadros e gráficos então elaborado na área.

Esse estudo sistematizou os espaços demográficos onde a Justiça Federal se faz presente e aqueles onde ela se encontra distanciada geograficamente do jurisdicionado. Em cada estado da Federação, o Atlas identifica os municípios abrangidos pela circunscrição de cada vara da Justiça Federal e, naqueles municípios avaliados como polos, quais possuem varas federais e quais não as possuem. Para cada estado e para cada vara no primeiro grau da Justiça Federal foram apresentados dados como número de processos em tramitação, distribuídos, julgados e remetidos ao tribunal regional federal respectivo. Com relação a valores, mapeia a arrecadação da dívida ativa por estado; os montantes representados pelas execuções fiscais; as arrecadações com depósitos de custas judiciais e o PIB, por estado. Também apresenta dados demográficos, como número de habitantes e eleitores por juiz.

O ICVJF foi elaborado com base em séries estatísticas sobre a prestação jurisdicional da Justiça Federal em âmbito estadual e em fatores que refletem o crescimento demográfico, econômico e espacial da rede urbana brasileira. A criação desse indicador repercutiu de modo significativo e foi instituído oficialmente pela Resolução n. 297, de 23 de dezembro de 2002, que consagrou e regulamentou o seu uso para propor criação de varas e sua localização.

A partir da criação do Atlas da Justiça Federal, o CEJ alçou os estudos de estatística na Justiça Federal a um patamar de elevada importância. O Atlas é a semente do Sistema Nacional de Estatísticas da Justiça Federal – Sinejus, instituído pela Resolução n. 398, de 3 de novembro de 2004, do CJF, o qual abrange a construção de indicadores de prestação jurisdicional e movimentação processual; arrecadação da Justiça Federal; de condenações e de penas; administrativos, orçamentários e financeiros; recursos humanos; infraestrutura e de qualidade dos serviços prestados.

Com isso, foi-lhe solicitada uma pesquisa para subsidiar os trabalhos da comissão instituída pela Portaria CJF n. 98, de 26 de dezembro de 2003, com o propósito de proceder a estudos e produzir anteprojeto de lei criando cargos de juizes federais, juizes federais substitutos e servidores; funções comissionadas e cargos em comissão destinados a suprir as necessidades atuais e de médio prazo da Justiça Federal de primeiro grau e dos juizados especiais federais.

A pesquisa *Subsídios para a ampliação do número de juizes federais com base na produtividade dos juizes federais* buscou estabelecer informações técnicas, principalmente com base em estatísticas, para diminuir a subjetividade na proposta de criação de varas.

A metodologia levou em consideração o Indicativo de Carência de Varas e de Juizados da Justiça Federal – ICVJF, aprovado pela Resolução do CJF, de 23 de dezembro de 2002, para definir, de forma comparativa, as unidades da federação com maior carência de varas e juizados federais; a análise da demanda e da produtividade dos juizes federais para a definição do número de varas, juizados e cargos de juiz a serem criados na Justiça Federal de primeiro grau; e o estudo do modelo de configuração territorial denominado “Caracterização e Tendências da Rede Urbana Brasileira”, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e desenvolvido em conjunto com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, e

com o Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional – Nesur, da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp para definição das localidades em que as varas devem ser instaladas.

O resultado indicou a necessidade de criar mais 236 varas e 642 cargos de juiz, os quais, de acordo com o estudo, deveriam ser destinados tanto às varas federais quanto aos juizados especiais federais. Os cargos de juiz destinaram-se às novas varas e a completar o quadro das varas em que se tem um só juiz, ou juizes em quantidade menor que o indicado.

A pesquisa também apontou que a produtividade dos juizes poderia ser melhorada. A baixa produtividade é um dos fatores que concorrem para o agravamento do quadro da lenta tramitação processual. Mantida a baixa produtividade, sempre haverá a necessidade de criação de mais varas federais.

O estudo também formulou uma série de propostas para a comissão instituída pela Portaria CJF n. 98, de 26 de dezembro de 2003.

A pesquisa *Processos Administrativos da Justiça Federal no Tribunal de Contas da União*, publicada na Série Pesquisas do CEJ n. 10, em 2003, objetivou auxiliar o órgão central do Sistema de Controle Interno da Justiça Federal, o qual solicitou a pesquisa para ter uma melhor visualização dos assuntos que têm levado a Justiça Federal a figurar em processos administrativos no Tribunal de Contas da União. A finalidade principal foi prevenir erros e orientar gestores na Justiça Federal quanto às normas e jurisprudência da Corte de Contas, de modo a provê-los de insumos que possam ser aplicados proativamente em suas práticas diárias. Procurou-se, ainda, desmitificar a ideia de que o Judiciário não se submete a nenhuma forma de controle externo ou de que não é transparente quanto aos seus atos administrativos.

A partir de dados disponíveis na base de dados de jurisprudência do TCU encontrados na internet e enviados ao CJF por meio de CD-ROM, verificou-se que a Justiça Federal não possui um número elevado de processos junto ao TCU e que não existem consultas repetitivas, de modo a possibilitar a criação de um sistema de pesquisa por assuntos apta a evitar a repetição de erros.

Os resultados da pesquisa, portanto,

em primeira análise, demonstram uma certa autossuficiência e correção por parte dos órgãos da Justiça Federal quanto aos assuntos da competência do TCU. Seguindo os dados apurados, foram geradas ações de treinamento, quanto à licitação, por exemplo; maior conexão do CJF, por meio da Secretaria de Controle Interno, com os demais órgãos da Justiça Federal quando da resposta a consultas ou emissão de orientações; foram realizados programas de capacitação voltados aos métodos e técnicas utilizados pelo TCU e foram padronizados os procedimentos de envio de dados ao TCU.

O relatório final da pesquisa recebeu elogios do então presidente do TCU, ministro Valmir Campelo, que considerou a publicação mais uma “colaboração valiosa” da série de estudos do CEJ. *Ela contém elementos da maior importância para subsidiar o trabalho de gestores públicos e também para esclarecer dúvidas de todos os segmentos da sociedade brasileira*, considerou o ministro.

É interessante notar, finalmente, que o II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo traz, como um dos compromissos firmados para a consecução dos objetivos estabelecidos no Pacto, a estruturação e apoio às ações dos órgãos de controle interno e ouvidorias, no âmbito das instituições do Sistema de Justiça, com o objetivo de promover maior transparência e estimular a participação social; o que nos deixa, mais uma vez, com a sensação do dever cumprido, no que tange à mudança de cultura organizacional e políticas administrativas que podem surgir com uma pesquisa voltada à formação de políticas públicas.

***Os estudos do CEJ são voltados precipuamente para a orientação de políticas públicas de aprimoramento da Justiça Federal, não só no que tange ao aspecto judicial, mas também ao administrativo, em todas as suas vertentes.***

É fruto das iniciativas de cooperação entre o CJF e o TCU o estudo *Elaboração de estudos para subsidiar a minuta de Resolução que versa sobre a regulamentação de critérios para o pagamento dos Defensores Públicos dativos*, o qual visou dar cumprimento à recomendação expressa daquele Tribunal que, em seu Acórdão n.

725/2005, solicitou que o Conselho da Justiça Federal estudasse a *viabilidade de elaborar instrumento normativo que institua critérios de seleção de advogados dativos para atuação junto à Justiça Federal na assistência jurídica a pessoas carentes*.

O Centro de Estudos Judiciários foi incumbido de elaborar estudos para subsidiar a redação de minuta de resolução do Conselho. Esses estudos avaliaram questões como a fixação de honorários no caso de pagamento de defensores dativos que atuam em lotes de processos idênticos e a forma de arbitramento desses honorários; a necessidade de adequação da Defensoria Pública da União e a possibilidade de instituição de convênio com as defensorias públicas dos Estados.

Os estudos elaborados foram encaminhados ao relator da matéria, que apresentou o processo, com a minuta de resolução em sessão do fórum de corregedores, para a apreciação da matéria, que está atualmente regulamentada pela Resolução n. 558, de 29 de maio de 2007, do Conselho da Justiça Federal.

## **6 CONCLUSÃO**

A Justiça Federal evoluiu muito nos últimos 20 anos. Em algumas áreas, os progressos foram verdadeiras revoluções. Hoje, além de ser uma justiça mais transparente e mais próxima da população, a Justiça Federal caminha no compasso da sua época e se caracteriza pelo pioneirismo em várias iniciativas<sup>10</sup>.

Em cada marco desse caminho, a Justiça Federal pode contar com o

auxílio do Centro de Estudos Judiciários em suas várias frentes de atuação. Foi, em grande parte, graças a estudos realizados pelo CEJ que a Justiça Federal firmou-se na busca da excelência de sua prestação jurisdicional. E foi também graças a essa preocupação investigativa que a Justiça Federal ficou conhecida como pioneira em diversas

iniciativas, tais como a padronização de classes, assuntos, andamento processual e gestão documental<sup>11</sup>.

O Centro de Estudos Judiciários, por meio da realização de pesquisas, fundou uma nova tradição no meio das instituições do Poder Judiciário: a tradição de investigar, de ir mais fundo. Essa tradição já transcendeu a Justiça Federal e hoje contamina, de um modo muito positivo, muitas outras instituições de peso, a exemplo do Conselho Nacional de Justiça.

A Justiça Federal tem procurado ser transparente e eficiente porque ela se conhece melhor e esse conhecimento só é possível porque, no seu âmbito, a pesquisa é um instrumento incentivado e reconhecido. Que essa prática não seja jamais negligenciada.

10 São exemplos de pioneirismo o uso de Educação a Distância para capacitação, a elaboração e utilização de tabelas de classes e assuntos, gestão documental, processo eletrônico etc.

11 Não foi mencionado nesse artigo, mas as iniciativas dessas padronizações foram conduzidas pelo Centro de Estudos Judiciários, em especial pela sua Coordenadoria de Estudos e Pesquisas.

## NOTAS

- 1 Estudo da Demanda de Informação e Aperfeiçoamento do Juiz Federal. Centro de Estudos Judiciários. Brasília: 1993.
- 2 Merece destaque a Rádio *Cidadania Judiciária*. Fruto de uma parceria entre o Conselho da Justiça Federal e os Tribunais Regionais Federais e com o apoio do Superior Tribunal de Justiça, essa iniciativa busca disponibilizar boletins informativos relativos à Justiça Federal em associação com emissoras de rádio em todo o Brasil. As mensagens são em linguagem didática e explicam o que é e como funciona a Justiça Federal, os serviços que ela oferece ao cidadão, como pleitear os seus direitos em juízo e ainda as decisões dos juízes federais que podem servir de orientação ao jurisdicionado.
- 3 O *Via Legal* é produzido pelo Conselho da Justiça Federal em parceria com os cinco Tribunais Regionais Federais (TRFs) e levado ao ar semanalmente. O Programa *Via Legal* já conquistou onze prêmios: três de Direitos Humanos de Jornalismo, menção honrosa e prêmio Vladimir Herzog, do Sindicato dos Jornalistas de São Paulo, prêmio Imprensa Embratel, Brasil Cachaça de Jornalismo, Fepam de Jornalismo, AMB de Jornalismo e dois Prêmios Nacionais de Comunicação e Justiça.
- 4 Justiça Federal através de documentos. Disponível em <http://daleth.cjf.jus.br/revista/seriepesq01.htm> Acesso em: 4 abr. 2011.
- 5 O Estado da Arte da Pesquisa Jurídica e Sócio-Jurídica no Brasil.
- 6 À época, ficou demonstrada a situação da área de apoio institucional do CNPq para fomento à pesquisa jurídica e ficou evidente que a maior parte dos investimentos feitos pelo órgão não contemplam as áreas de ciências humanas e sociais e muito menos a área jurídica, que tem pouca tradição em pesquisa.
- 7 Sua periodicidade é trimestral, com tiragem de 3.700 exemplares. É formada por um corpo principal constituído de artigos técnicos e científicos inéditos e das seguintes seções: "Produção Acadêmica", que divulga resenhas de dissertações ou teses recém-desenvolvidas; "Indicações Literárias", que divulga lançamentos de obras de cunho jurídico ou sociojurídico; e "Memória da Justiça Federal", que objetiva propagar textos que promovam a consolidação da memória institucional e o registro da contribuição da Justiça Federal ao exercício da cidadania.
- 8 Houve reflexos também em outros órgãos, dentro e fora da Justiça. Em maio de 2010, o Conselho Nacional de Justiça lançou um programa de apoio à pesquisa nas universidades, em parceria com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), incentivando a criação de novas linhas de pesquisas em direito. Quanto à pesquisa dentro das próprias instituições judiciárias, em junho de 2010, a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados realizou um *workshop*, juntamente com as Escolas de Magistraturas Estaduais e Federais, onde se discutiu a importância de se instituírem núcleos de pesquisas jurídicas e incentivar os magistrados à produção de trabalhos científicos. A Lei n. 11.487 definindo um maior incentivo fiscal a empresas que queiram investir em projetos científicos desenvolvidos em universidades ou instituições de pesquisas. O resultado disso foi um crescimento verificável no PIB, no período entre 2006 a 2008, em financiamento à pesquisa – um crescimento tímido, mas um crescimento.
- 9 Essas varas deverão ser instaladas até 2014.

A equipe da Coordenadoria de Estudos e Pesquisas do CEJ é composta por:

**Martha Balby Gandra** – coordenadora de Estudos e Pesquisas do CEJ.

**Marlon da Silva Maia** – chefe da Seção de Desenvolvimento e Fomento à Pesquisa.

**Sofia Ferreira de Oliveira Vieira** – assistente de Pesquisa.

**Camila Matos** – estagiária da Coordenadoria de Estudos e Pesquisas.