



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

PAULA KARINA RODRIGUEZ BALLESTEROS

**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E GERENCIALISMO PENAL NO BRASIL
O PODER PUNITIVO SOB A LÓGICA DA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA**

**BRASÍLIA - DF
2019**

Paula Karina Rodriguez Ballesteros

Conselho Nacional de Justiça e Gerencialismo Penal no Brasil

O poder punitivo sob a lógica da administração da justiça

Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, para a obtenção do título de Doutora em Direito, Estado e Constituição. Linha de pesquisa: Sociedade, Conflito e Movimentos Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho

Brasília - DF
2019

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho
Orientadora

Profa. Dra. Maria Gorete Marques de Jesus
Núcleo de Estudos da Violência – Universidade de São Paulo

Profa. Dra. Carolina Costa Ferreira
UniCeub/Instituto Brasiliense de Direito Público

Profa. Dra. Camila Cardoso de Mello Prando
Universidade de Brasília

Profa. Dra Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende
Universidade de Brasília
Suplente

AGRADECIMENTOS

Optar por deixar para fazer o doutorado depois de um tempo de iniciada a trajetória profissional implica dizer que muitas foram as pessoas que participaram do que hoje sou, aprendi, vivi e ainda me acompanharão no que tenho a desvendar e, por isso e muito mais, merecem meus agradecimentos.

Aos meus pais, Veronica e Victor, a quem “culpo” por me ensinarem que a minha única obrigação na vida adolescente era estudar e que depois não sabiam como me fazer parar, o reconhecimento por segurar a barra principalmente na reta final deste doutorado, me recebendo em casa e me dando as condições necessárias para passar horas trancadas no escritório, entendendo meus silêncios e ausências. Aos meus irmãos, Katia e André, com quem aprendi muito de perto que as diferenças são complementos e que podemos contar um com os outros nas alegrias e tristezas. À Nina, minha alegria, minha esperança, que dá vida à “tia Pau”, uma das melhores versões de mim mesma.

À minha madrinha Elsa e ao meu tio Eli, por me receberem em sua casa na chegada ao Chile e nos meses que antecederam minha volta ao Brasil, agradeço o acolhimento, as sopas aconchegantes, e o respeito ao meu tempo. À Claudia, minha prima, agradeço o apoio à distância, me enviando material que deixei pelo caminho e que eram fundamentais para a conclusão deste trabalho.

Aos amigos do Centro de Estudios de Justicia de las Américas - Sandra, Paula Rocha, Paola, Gonzalo, Coti, Jechu, Lorena, Juanjo, Nani, Alejandra, Laura - que por meses tiveram que ouvir os “Tenho que terminar a tese” e ainda assim me aguentaram e me deram vida nas terras frias do além-cordilheira, *muchas gracias y vengan a verme luego!* Às alunas, alunos e parceiros dos cursos e eventos dos quais participei no CEJA, meu reconhecimento pelo compromisso com uma possível mudança na realidade da “nossa justiça”. Conhecê-les me deu ânimo e me abriu novos horizontes.

Minha lembrança também ao Gustavo, que sempre confiou e estimulou minhas capacidades intelectuais, principalmente nos momentos de cansaço ou confusão. No Chile, você foi terra segura e mar revolto, e isso não se esquece.

Antes de partir, em Brasília, melhor lugar do meu mundo, encontrei minhas amigas da “adulterez” e grandes parceiros profissionais. Victor, Cleice, Rodrigo, Paulinho, Bernardo,

Juarez, e Florinha, minha família candango-carioca, agradeço por me acompanharem, por compartilharmos aniversários, natais, almoços, e toda a “felicidade em horinhas de descuido”. Às “amoras” Evelyn, Neila e Nathália, minhas águias do cerrado, devo a cumplicidade, as ideias malucas, a força interior e a calma de espírito. É incrível ver como nos tornamos síntese mesmo à distância.

No Depen, tive ainda a oportunidade de trabalhar e conviver com pessoas incríveis, em uma combinação de profissionalismo, engajamento e afetividade muitas vezes difícil de encontrar. Victor, Fabi, Iza, Diogo e Marcus, obrigada por “sonharmos o sonho juntos”! No CNJ, a alegria de poder dividir a sala e os desafios das pesquisas judiciárias com o Santi, a Pâmela e a Raquel, que aguentaram meus ímpetos revolucionários e também me ensinaram a ter a serenidade e a parcimônia necessárias no mundo jurídico. Também agradeço à Fernanda, Meyse, Raquelzinha e Ganem com que dividi trabalhos e desabafos. Na Comissão Nacional da Verdade, agradeço enormemente ao Paulo Sérgio Pinheiro, que me fez o convite para ir a Brasília e assumir um desafio que mudaria minha vida. Lá tive a fortuna de conhecer e aprender com o Lucas, Ricardo, Pedro, Larissa, Guaracy, Adilson, Tereza, Claudía, Ester, Claudio, André, Márcio, Cris. Lá minha vida ganhou glamour com minhas amadas Mari e Maria Rosa, e ganhou sutileza com a temperança da querida Raquel.

À Luciana, Paulo, Fernanda, Carol e tantas pessoas comprometidas que conheci e com quem trabalhei na Defensoria Pública de São Paulo, agradeço a oportunidade de vivenciar minha mais importante experiência para “fora dos gabinetes e das salas de aula”.

Meu muito obrigada também aos parceiros do mestrado, Beni, Fefa, Martha, Nati, Marcelo, Maurício, Cris, Aninha, Sarah, Catarina, Eliane, Inês, Alice, Priscilla, Oswaldo, Fabiano, Nilson, Fabi (que me salvou nas aulas de estatística!); aos amigos e amigas de PUC e USP, Mari, Vicente, Daniel, Ju, Dri, Gui, Kadu, Joy, Leticia, Virginia, Clau, Carem; e aos debates inspiradores com Manu, Felipe, Fernando e Raquel na UNB.

Na UNB, ainda, casa que escolhi e que me acolheu, onde o direito não é mera norma, mas é vida vivida, e onde fiz planos para a volta à vida acadêmica, agradeço à professora Ela Wiecko por me receber como aluna especial e, depois, como sua orientanda. Sua caminhada como Procuradora e Professora é fonte de energia e inspiração. Obrigada também à equipe da secretaria de pós-graduação, na pessoa da Euzilene, sempre receptiva

e disposta a ajudar e resolver os “pepinos” de um doutorado feito à distância. As contribuições, críticas e propostas na banca de qualificação devo ao Rodrigo Ghiringhelli, à Janaína Penalva e Carolina Ferreira. Carol também fez parte da banca final e junto com Gorete Marques, amiga do coração, e Camila Prando, fizeram eu voltar a olhar para este trabalho de tão longo prazo com outros olhos, mais gentis e com novos horizontes possíveis.

Gostaria de agradecer, especialmente, àqueles que me abriram as portas do mundo da pesquisa acadêmica, onde dei meus primeiros passos como investigadora e de onde carreguei lindas lembranças e lições. No Núcleo de Estudos da Violência, meu eterno agradecimento a Marcos Alvarez e Fernando Salla, mestres e mentores, com quem aprendi os meandros das leituras e descobertas sociológicas, com autoridade epistêmica e elegância didática. Aos mestres Sérgio Adorno e Paulo Sérgio, referências como intelectuais; à Dora, Paty, Giana, Bruna, Maitê, Amanda, Pedro, Diego, Rafael, Vivi, Caren, Maria Fernanda, Drica, Alexandra, Aninha, Alder, Kate, Aline, Marcela, Thiago, Vanessa, Akemi, Ariadne, Bruno, Camila, Cristina.

Por último, e obviamente não menos importante, às amigas e amigos de vida, com quem compartilhei e espero ainda compartilhar cervejas, churrascos, partidas e chegadas: Vás – Katia, Malu, Mari, Nicole, Brenda, Claudinha, Geo, Iara; Fernando, Alexis, Erick, Carla, Maurício, Vivi, Rossana, Nelson, Paola, Andrea, Fernanda, Nair, Tati, Silas, Nati, Carol, Marina, Luiza, Marília, Maíra, Michele, Roberta, Matheus, Marcelo, Olga, Pedro, Terine, Marília, Renata, Claudia, Aceli.

Que a vida seja generosa com vocês e que, juntos, possamos “morrer ontem, nascer amanhã, andar onde há espaço....Nosso tempo é quando!”

*Nunca perseguí la gloria
Caminante son tus huellas el camino y nada más
Caminante, no hay camino se hace camino al andar
Al andar se hace camino
Y al volver la vista atrás
Se ve la senda que nunca
Se ha de volver a pisar*

(Serrat, Caminante no hay caminho)

RESUMO

Esta tese teve como objetivo analisar a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na área penal. Para tanto, partiu da discussão sobre a relação do direito com a política, debatendo as condições sociais e institucionais que permitem ao campo jurídico o exercício de seu poder e a consequência deste para a construção da cidadania dos “sujeitos de direitos”. Nesse contexto, desenvolve-se a problematização das reformas da justiça em perspectiva comparada e do surgimento dos Conselhos de Justiça como organismos de administração do Poder Judiciário, descrevendo e analisando as técnicas administrativas que servem de parâmetro para uma administração de justiça de qualidade. Utilizando esse panorama como referência, investigamos a formação e o funcionamento do Conselho Nacional de Justiça no Brasil, observando particularmente sua composição, suas estratégias político-administrativas de atuação, suas frentes de trabalho, e o papel desempenhado pela elite da administração da justiça estatal no protagonismo que busca e desenvolve no cenário jurídico nacional. A matriz teórica e as constatações empíricas resultantes desta contextualização serviram para o estudo do nosso objeto de pesquisa, qual seja, os programas, atos normativos, pesquisas, relatório, manuais e notícias produzidas pelo CNJ em matéria penal. Constatamos na investigação que, tendo em vista o conteúdo criminológico da pauta penal e a maneira como o Conselho vem construindo e operando a administração da justiça nessa área, poderíamos associar esta experiência ao que a literatura convencionou designar como gerencialismo penal: uma prática administrativa que enfatiza a eficiência do sistema a partir do cumprimento de prazos e metas, a produção de estatística como forma de dar visibilidade e produzir credibilidade sobre o funcionamento do sistema penal, e a consideração dos sujeitos criminalizados a partir de sua quantificação em termos de processos e banco de dados. Em decorrência desse panorama, sugere-se, então, que seria possível estabelecer um novo parâmetro de estudo do campo penal, que denominamos de “paradigma Des”, cujos objetivos de desjudicializar, descongestionar, desencarcerar são incluídos entre aqueles que orientam a política criminal judicial.

Palavras-chave: Conselho Nacional de Justiça - Reforma do Judiciário - administração judicial – gerencialismo penal – política criminal

RESUMEN

Esta tesis tuvo como objetivo analizar la actuación del Consejo Nacional de Justicia (CNJ) en el área penal. Para ello, partió de la discusión sobre la relación entre el derecho y la política, debatiendo las condiciones sociales e institucionales que permiten al campo jurídico el ejercicio de su poder y la consecuencia de ello para la construcción de la ciudadanía de los “sujetos de derechos”. En ese contexto, se desarrolla la problematización de las reformas de la justicia en perspectiva comparada y del apareamiento de los Consejos de Justicia como organismos de administración del Poder Judicial, describiendo y analizando las técnicas administrativas que sirven de parámetro para una administración de calidad de la justicia. Utilizando ese panorama como referencia, investigamos la formación y el funcionamiento del Consejo Nacional de Justicia en Brasil, observando particularmente su composición, sus estrategias político-administrativas de actuación, sus frentes de trabajo, y el rol que cumple la elite de la administración judicial estatal en el protagonismo que busca y desarrolla en el escenario jurídico nacional. La matriz teórica y las constataciones empíricas que resultaron de esta contextualización sirvieron para el estudio de nuestro objeto de investigación, i.e., los programas, actos normativos, investigaciones, informes, manuales y noticias producidos por el CNJ en materia penal. Constatamos en la investigación que, teniendo en cuenta el contenido criminológico de la pauta penal y la manera como el Consejo viene construyendo y operando la administración de la justicia en esa área, podríamos asociar esta experiencia a lo que la literatura designó como gerencialismo penal: una práctica administrativa que enfatiza la eficiencia del sistema por intermedio del cumplimiento de plazos y metas, la producción de estadísticas como forma de darle visibilidad y generar credibilidad sobre el funcionamiento del sistema penal, y la consideración de los sujetos criminalizados desde su cuantificación en términos de procesos y banco de datos. En consecuencia de ese panorama, se sugiere, pues, que sería posible establecer un nuevo panorama de estudio del campo penal, que denominamos de “paradigma Des”, cuyos objetivos de desjudicializar, descongestionar, desencarcelar son incluidos entre aquellos que orientan la política criminal judicial.

Palabras-clave: Consejo Nacional de Justicia - Reforma del Poder Judicial – administración de la justicia – gerencialismo penal – política criminal

ABSTRACT

This thesis aimed to analyze the performance of the Brazilian National Justice Council (CNJ) in the criminal area. It departed from the discussion regarding the relation between law and politics, debating the social and institutional conditions that allow the legal sphere to exercise its power and the consequence this power for the construction of citizenship of the “subjects of rights.” In this context, the problematization of justice reforms in a comparative perspective and the emergence of the Justice Councils as bodies of administration of the Judiciary is developed, describing and analyzing the administrative techniques that serve as parameters for a quality justice administration. Considering this scenario as a reference, we investigated the formation and functioning of the National Justice Council in Brazil, noting in particular its composition, its political-administrative strategies, its work fronts, and the role played by the elite of the state justice administration in the protagonism it seeks and develops in the national legal scenario. The theoretical matrix and the empirical findings resulting from this contextualization served for analyzing our research object, namely, the programs, normative acts, research, reports, manuals and news produced by the CNJ in criminal matters. We concluded in the investigation that, in view of the criminological content of the criminal agenda and the way in which the Council has been constructing and operating the administration of justice in this area, we could associate this experience with what the literature has designated as managerialism in criminal justice: an administrative practice that emphasizes the efficiency of the system based on the fulfillment of deadlines and targets, the production of statistics as a way to give visibility and to produce credibility on the functioning of the penal system, and the consideration of criminalized subjects from their quantification in terms of processes and database. As a result of this scenario, it is suggested that it would be possible to establish a new parameter of study of the criminal field, which we call the “*De* paradigm”, where dejudicializing, decongesting and de-incarceration/decarceration become the current objectives that guide judicial criminal policy.

Keywords: Brazilian National Justice Council – Judicial Reform – judicial administration – criminal justice managerialism – penal policy

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

Figura 1. Grau de abordagem e implementação de ações em relação às áreas estratégicas definidas no planejamento institucional

Figura 2. Nível de alcance dos objetivos propostos no planejamento estratégico.

Figura 3. Tipologia dos Conselhos de Justiça, por combinação entre competências e composição.

Figura 4. Mapa Estratégico do Poder Judiciário.

Figura 5. Processos distribuídos e julgados em matéria criminal no Poder Judiciário.

Figura 6. Total de casos novos e pendentes por tribunal, 2016.

Figura 7. Tempo médio de tramitação dos processos de conhecimento em primeiro grau de jurisdição dos Tribunais de Justiça Estaduais.

Figura 8. Tempo médio de tramitação dos processos de conhecimento em segundo grau de jurisdição dos Tribunais de Justiça Estaduais.

Figura 9. Histórico dos ocupantes da Presidência do CNJ, e da supervisão e coordenação do DMF (2005-2016).

Figura 10. Rito processual único para a execução penal.

Figura 11. Campanha publicitária do CNJ sobre justiça criminal.

Figura 12. Peça publicitária da campanha Começar de Novo, 2008.

Figura 13. Peça publicitária da campanha Começar de Novo, 2008.

Figura 14. Formulário de inspeções dos estabelecimentos penais, instituído pela Resolução n. 47/2007 pelo CNJ.

Figura 15. *Layout* da plataforma Geopresídios no site do CNJ.

Figura 16. Cartaz de divulgação da Semana Nacional do Júri, 2014.

Figura 17. *Layout* da página do Processômetro do CNJ.

Figura 18. Quantidade de pessoas “liberadas” na audiência de custódia e correspondente economia na construção de presídios, segundo o CNJ.

Gráfico 1. Quantidade de atos normativos do CNJ em matéria penal por ano.

Gráfico 2. Total de casos de conhecimento criminais do Poder Judiciário, 2016.

Gráfico 3. Total de casos de execuções criminais do Poder Judiciário, 2016.

Tabela 1. Quantitativo de notícias por programa ou ação do CNJ, 2005-2016.

Tabela 2. Metas ENASP 2014-2015.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADEPOL/Brasil - Associação dos Delegados de Polícia do Brasil

APL - Anteprojeto de Lei

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEPEJ - Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça

CF – Constituição Federal

CJF - Conselho da Justiça Federal

CNIEP - Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Prisionais

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público

CPP - Código de Processo Penal

DEPEN - Departamento Penitenciário Nacional

DMF – Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema Socioeducativo

DPJ - Departamento de Pesquisas Judiciária

ENASP - Estratégia Nacional de Segurança Pública

ENFAM - Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados

FIESP - Federação de Indústrias do Estado de São Paulo

GMFs - Grupos de Monitoramento e Fiscalização

GTJEP - Grupo de Trabalho dos Juizados de Execução Penal do Brasil

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

ICCE - *International Consortium for Court Excellence*,

IDDD - Instituto de Defesa do Direito de Defesa

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

MJ - Ministério da Justiça

MS - Mandados de Segurança

OEA - Organização do Estado Americanos

PAISÁ - Projeto Ações Intersetoriais para a Efetivação da Assistência à Saúde e Assistência Social no Sistema Prisional

PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

RI - Regimento Interno

SEEU – Sistema Eletrônico de Execução Unificada

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SISTAC - Sistema de Audiência de Custódia

STF - Supremo Tribunal Federal

TJ - Tribunal de Justiça

VEP - Varas de Execuções Penais

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS	14
INTRODUÇÃO.....	23
CAPÍTULO 1. DIREITO E/É PODER.....	31
1.1. Campo jurídico, (um) campo político.....	31
1.2. “Governo de juízes”: uma justiça que tudo pode?.....	40
CAPÍTULO 2. ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA: CONTROLE OU EXPANSÃO DO (PODER DO) PODER JUDICIÁRIO?	49
2.1. A administração da justiça: conceitos e propósitos.....	51
2.1.1. Medidas para uma administração da justiça de qualidade.....	59
2.2. Reformas e Conselhos de Justiça em perspectiva comparada	62
CAPÍTULO 3. O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NO BRASIL	70
3.1. Reforma do Judiciário: discursos e disputas	71
3.1.1. Elites jurídicas.....	78
3.2. Atuação	83
3.3. A construção de uma nova imagem para o Poder Judiciário	89
CAPÍTULO 4. CNJ E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA PENAL.....	96
4.1. Linha histórica das ações em matéria penal nas diferentes gestões do CNJ.....	96
4.2. Planejamento estratégico e metas	118
4.3. Atos normativos e termos de cooperação	125
4.4. Pesquisas	129
4.5. O Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário	136
4.6. Programas e ações do CNJ em matéria penal	144
4.6.1. Mutirões Carcerários e Começar de Novo	144
4.6.2. Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais e Geopresídios	148
4.6.3. Estratégia Nacional de Segurança Pública e Semana Nacional do Júri	156
4.6.4. Audiências de custódia.....	161
CAPÍTULO 5. ENTRE A ADMINISTRAÇÃO JUDICIAL E O GERENCIALISMO PENAL.....	166

5.1. Administrativização do poder punitivo: o controle social das multidões na contemporaneidade.....	166
5.1.1. Ser mais um na multidão: efeitos simbólicos da categorização penal sobre os sujeitos criminalizados.....	175
5.2. Afinidades eletivas entre gerencialismo e direito penal	178
5.3. CNJ e o “governo dos juízes sobre a criminalidade”	186
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	195
REFERÊNCIAS.....	202
ANEXO 1.....	219
ANEXO 2.....	221
ANEXO 3.....	235
ANEXO 4.....	246

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

*Uma prática científica que se esquece de pôr a si mesma em causa
não sabe, propriamente falando, o que faz.*

(Introdução a uma sociologia reflexiva, O Poder Simbólico, Pierre Bourdieu)

O lugar de fala da pesquisadora

Entrei no Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como pesquisadora do Departamento de Pesquisas Judiciárias em 2013. Durante os dois anos em que trabalhei no CNJ, também tive a oportunidade de passar um mês no Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF). Ao participar de parte de duas gestões no Conselho, e da transição entre elas, pude observar nuances das formas de sua organização, de definição de suas prioridades e projetos, de indicação de seus membros, de atribuição de competências, de correlação de forças, e alguns outros aspectos que tangem a um órgão de administração pública de modo geral, mas que também traz em si os traços caracterizadores de um órgão integrante do Poder Judiciário.

Dada minha trajetória profissional anterior vinculada a temas relacionados ao sistema de justiça criminal, mesmo tendo participado de vários projetos de outras matérias, no tempo que estive por lá não pude deixar de colocar maior atenção à participação do CNJ nessa área. O desafio de poder participar de propostas para lidar com os inúmeros problemas do sistema criminal, como o excesso do uso da prisão preventiva, o descumprimento de prazos, a falha na concessão dos direitos da execução penal, a inefetividade do encarceramento e os efeitos daninhos do encarceramento massivo, e a supressão das garantias processuais das pessoas submetidas ao processo penal, era uma oportunidade, mas, ao mesmo tempo, fonte de inquietação.

Como oportunidade, via qualquer possível modificação no funcionamento do sistema de justiça criminal que pudesse fazer valer os direitos das pessoas a ele submetidas sempre como um ganho - e aqui parto da perspectiva profissional que assumi de crítica ao controle penal exercido pelo Estado sobre os cidadãos e cidadãs e, por conseguinte, de defesa de um direito penal mínimo (FERRAJOLI, 2002; BARATTA, 1987; ZAFFARONI, 2014).

Assim, toda a dedicação possível a articulações, formulação de diagnósticos, parcerias, redação de documentos, participação em reuniões, e outras atividades relacionadas, pareciam ser fundamentais. Não só por um dever profissional, mas também por uma posição ideológica e um compromisso social. Como inquietação, os questionamentos que me fazia referiam-se não apenas aos possíveis resultados que os projetos do CNJ alcançariam, mas, também, ao contexto e à forma por meio da qual os projetos se desenvolviam. De maneira bastante informal, questionava-me, do ponto de vista sociológico, sobre o “paradoxo das consequências” weberiano que poderia estar por trás daquelas ações, ou, do ponto de vista administrativo, sobre as “externalidades” (positivas ou negativas) decorrentes daquelas “políticas judiciárias”, ou seja, em ambos casos, quais seriam as decorrências não esperadas ou indiretas daquelas atividades que tomavam forma e tamanho no cenário nacional.

Mas, se estávamos tentando melhorar o sistema penal, ou ao menos reduzir seus danos, o questionamento do como, quem e por que seria o menor dos problemas, não? Talvez para uma profissional militante, mas não para uma tese acadêmica. Por isso, para a proposta deste trabalho, iniciei a pôr em prática os questionamentos da sociologia reflexiva sugeridas por Bourdieu, Chamboredon e Passeron (2015).

Haver trabalhado no CNJ e ter acúmulo de alguns conhecimentos sobre a área criminal não me autorizava automaticamente como intérprete válida do objeto de pesquisa proposto. Ao contrário, me colocava na armadilha da “ilusão do saber imediato” (BOURDIEU, CHAMBOREDON E PASSERON, 2015, p. 23; THIRY-CHERQUES, 2006, p. 44), ou no risco de assumir o papel de “profeta social que [o pesquisador], segundo as exigências de seu público, é obrigado a encarnar” (BOURDIEU, CHAMBOREDON E PASSERON, 2015, p. 37), na medida em que as ações do CNJ poderiam ser apresentadas como uma resposta aos anseios dos “especialistas” da área, com muitos dos quais compartilhava e compartilho reflexões e projetos de trabalho.

Eu, assim como uma parte dos operadores do direito e dos estudiosos do tema, via o CNJ como uma oportunidade de levar o debate sobre o sistema penal a um nível decisório mais elevado e concentrado, que pudesse ditar diretrizes gerais de funcionamento para os órgãos do Poder Judiciário, estando aberto à influência de atores externos, uma vez que supostamente ainda não eivado dos conhecidos vícios do sistema de justiça, como o hermetismo, o formalismo, o excesso de demanda, entre outros, utilizados muitas vezes

como escusas por outras instâncias judiciais para manter o *status quo* do sistema penal. Constituído como um “novo espaço institucional”, composto por uma alta cúpula de juristas interessada em reposicionar a imagem e o papel do Judiciário diante da sociedade, pareceria ser mais fácil estabelecer uma interlocução profícua e uma incidência das ideias “reformistas” relacionadas ao sistema penal naquele espaço do Conselho.

Contudo, conforme ensina Bourdieu (1989), a objetivação da relação da pesquisadora com seu objeto deve, na maior medida possível, e com a consciência de seus limites, servir à *ruptura epistemológica da qual resulte a superação de visões pré-concebidas e do uso do senso comum na construção do problema objeto de pesquisa*, em especial por ser esse objeto de pesquisa justamente o mundo social no qual a pesquisadora está inserida e, por isso, ao qual dá “significação cultural” (WEBER, 2001 [1973]).

Isso não significa dizer ser possível uma separação completa entre os papéis pesquisadora-acadêmica e a pesquisadora-burocrata que venho desempenhando, nem entre o resultado do trabalho de cada uma dessas facetas durante minha trajetória e, assim, uma suposta isenção ou imparcialidade com relação ao tema. O que este exercício reflexivo em primeira pessoa busca é um olhar crítico e não imediatista sobre o objeto da pesquisa realizada, procurando entender os reflexos que a experiência destes e outros papéis sociais por mim desempenhados têm sobre ele.

Em outras palavras, trata-se, aqui, de estar consciente das influências sofridas pelas práticas científicas na construção sociológica do objeto, o que, segundo Bourdieu, Chamboredon e Passeron (2015), é o que constitui a epistemologia da ciência social. Como ensina Bourdieu (1989, p. 51)

A objectificação participante [...] é sem dúvida o exercício mais difícil que existe, porque requer a ruptura das aderências e das adesões mais profundas e mais inconscientes, justamente aquelas que, muitas vezes, constituem o “interesse” do próprio objeto estudado para aquele que o estuda, tudo aquilo que ele menos pretende conhecer na sua relação com o objeto que ele procura conhecer.

De forma concreta, durante a trajetória deste doutorado, revisando as bases do projeto que apresentei na entrevista para ingressar ao Programa de Pós-graduação em Direito na Universidade de Brasília, percebi que, talvez influenciada pela minha formação em administração pública no mestrado e, mais ainda, pelo meu tempo de trabalho na administração pública federal e em órgãos do sistema de justiça criminal, o projeto tinha

em si mesmo um marcado viés burocrático. A pesquisa se propunha a analisar o cenário institucional criado a partir da coexistência do Departamento Penitenciário Nacional, do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e sua influência na política penitenciária nacional e, por conseguinte, no cenário de encarceramento massivo do país, identificando as linhas operacionais de cada um desses órgãos.

Por outro lado - e, creio, mais importante -, a hipótese colocada no projeto inicial de tese de que a participação integrada dessas agências públicas na política prisional pudesse “desjudicializá-la” e deslocá-la do âmbito exclusivo do processo e da execução penal, ou seja, do espaço estritamente jurídico, para a esfera político-administrativa – assumindo este deslocamento como uma mudança positiva na medida em que servisse para fazer da política penitenciária “não simplesmente uma política judiciária, mas uma política pública no sentido mais democrático do termo” – refletia minha “esperança militante” no objeto de pesquisa. Considerei a observação feita durante a banca de qualificação para o doutoramento, de que, neste processo, o que havia ocorrido era a não confirmação da hipótese, mas, tendo em vista o já exposto sobre a imbricação entre pesquisadora e objeto, creio, antes, que a hipótese inicial foi equivocadamente formulada mais como horizonte de projeção (o *dever-ser*) do que como “realidade sob observação” (que não traduz *o que é*, mas sim *o que está sendo*).

Como se verá refletido nos capítulos que seguem, além de restringir minha análise ao escopo particular do Conselho Nacional de Justiça, deixando de lado, assim, a “ambição impossível, desde que ela não seja escolar ou profética, de dizer tudo sobre tudo” (BOURDIEU, CHAMBOREDON E PASSERON, 2015, p. 21), neste novo desenho de pesquisa, a discussão sobre a institucionalidade do CNJ não é o objeto principal de análise, mas serve de fundamento para entender como operam os projetos da área penal que dela deriva(m), permitindo-nos reconhecer a partir de quais estruturas, dinâmicas e discursos eles funcionam e o que representam no contexto mais geral da política criminal estatal.

Notas metodológicas

Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar os programas e ações desenvolvidos pelo Conselho Nacional de Justiça em matéria penal, considerando sua constituição como novo espaço de exercício de poder do Poder Judiciário e a caracterização das dimensões da “administração da justiça penal” por ele desenvolvidas.

Além de ser um registro longitudinal sobre o funcionamento do CNJ em suas seis primeiras gestões (2005 a 2016¹), este trabalho se justifica pela disposição em problematizar, a partir da perspectiva sociológica (jurídica e política), e não exclusivamente administrativa ou jurídica, ainda que tendo estas como base, as condições internas e externas que conformam e permitem a ação do Conselho no âmbito do processo e da execução penal. Especialmente, daremos atenção aos trabalhos do CNJ que estejam baseados na combinação entre direito processual penal e/ou execução penal e estratégias tidas como administrativas ou de gestão pelo próprio Conselho.

Estarão, portanto, fora de análise, ainda que tenham relação com o objeto da tese, projetos que tenham conteúdo material específico², como aqueles relativos à Lei Maria da Penha, aos crimes contra a administração pública, ao tráfico de pessoas, ou mesmo ao sistema socioeducativo de competência do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema Socioeducativo, que merecem atenção específica de outras pesquisas.

Trabalharemos, além da literatura especializada, a partir das fontes selecionadas para esta pesquisa, quais sejam, documentos e notícias produzidas pelo Conselho Nacional de Justiça para e sobre sua atuação. Estão incluídos: pronunciamentos de posse dos presidentes do CNJ³; relatórios anuais de atividades apresentados ao Congresso por ocasião da abertura do ano legislativo em cada uma das gestões; atos normativos do CNJ nos temas já citados; pesquisas; termos e acordos de cooperação, relatórios, manuais, termos de abertura de projetos, conseguidos por meio de consultas à página eletrônica do

¹ A gestão da Ministra Carmen Lúcia na Presidência do CNJ não foi incluída nesta tese porque coincidiria com o período de estudo do nosso material empírico, dificultando sua sistematização e análise.

² Trataremos da Semana Nacional do Júri, que incide sobre os crimes dolosos contra a vida, mas, como veremos no decorrer do trabalho, não surgiu a partir deste tema e, por isso, o mantivemos no conjunto de projetos analisados.

³ Os discursos de posse não constam das referências desta tese porque não estão consolidados como material produzido pelo do CNJ, sendo encontrados de forma dispersa na página eletrônica do Conselho ou em outros sítios eletrônicos voltados à temática judicial, como o “Conjur”.

CNJ e por pedido com base na Lei de Acesso à Informação, feitos pela autora e respondidos pela Ouvidoria do órgão; além de 2.886 notícias⁴ veiculadas pelo CNJ sobre programas e ações de maior destaque público: o DMF, o Mutirão Carcerário, o Programa Começar de Novo, Audiências de Custódia, Estratégia Nacional de Segurança Pública, Semana Nacional do Júri, e Geopresídios.

Não abordaremos exclusivamente o trabalho do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, que por lei seria o órgão responsável por coordenar e conduzir no âmbito do CNJ os projetos em matéria penal, porque ao logo do levantamento do material de pesquisa nos deparamos com inúmeras outras iniciativas fora de sua margem de incidência e que formam um corpo substancial do trabalho do CNJ que nos leva a vinculá-lo mais às determinações gerais de cada uma das presidências do que ao formulado exclusivamente pelo DMF.

Além disso, tendo em vista o objetivo de reproduzir e problematizar os discursos do CNJ a respeito de suas próprias atividades, utilizaremos muitas vezes de longas citações, de reproduções de documentos em sua íntegra no corpo do texto (ao invés de colocá-los como anexos), e de extensas notas de rodapé, tudo com o condão de permitir a contextualização e uma melhor compreensão do cenário em estudo. Não estamos, contudo, nos propondo a utilizar a *análise de discurso* ou dos documentos como método de pesquisa, mas sim os discursos registrados como fontes documentais, como obras do pensamento jurídico-administrativo⁵.

Este projeto trata de uma pesquisa essencialmente qualitativa, inserida no contexto da ciência social pós-positivista. Assume-se, assim, que a “realidade” da pesquisa social é sempre múltipla, complexa e única (e, portanto, não replicável por meio de um “modelo científico”), uma vez que o objeto a ser investigado constitui-se pela conjunção entre os

⁴ Por serem em quantidade abundante, as notícias não serão anexadas à tese, mas podem ser encontradas no sítio eletrônico do Conselho Nacional de Justiça a partir das palavras-chave: mutirão carcerário, começar de novo, DMF, Enasp, semana nacional do júri, audiências de custódia, Geopresídios.

⁵ As obras jurídicas, juntamente com as relações de força do campo jurídico, são os elementos que permitem a Bourdieu definir a autonomia relativa deste campo frente ao restante do espaço social: “As práticas e os discursos jurídicos são com efeito, produto do funcionamento de um campo cuja lógica específica está determinada: por um lado pelas relações de força específicas que lhe conferem a sua estrutura e que orientam as lutas de concorrência ou, mais precisamente, os conflitos de competência que nele têm lugar e, por outro, pela *lógica interna das obras jurídicas que delimitam em cada momento o espaço dos possíveis e, deste modo, o universo das soluções propriamente jurídicas* (BOURDIEU, 1989, P. 211, destaque meu).

fatos e as interpretações sobre estes fatos, sendo estas últimas, por sua vez, sempre permeadas pelos valores e pelas experiências da pesquisadora, tal qual já referido.

Como, então, sujeito e objeto de investigação são entes inseparáveis, e nem os contextos, nem os valores, nem a própria pesquisadora, ao terminar uma pesquisa, terão as mesmas referências que tinham antes de iniciá-la, também se entende não haver possibilidade de apoiar-se em uma pretensa “objetividade” científica ou generalização teórica, como propõe a ciência positivista. Conforme afirma Weber (2001[1973], p. 124)

Não existe nenhuma análise científica totalmente “objetivada” da vida cultural, ou – o que pode significar algo mais limitado, mas seguramente não essencialmente diverso, para nossos propósitos – dos “fenômenos sociais”, que seja independente de determinadas perspectivas especiais e parciais, graças às quais estas manifestações possam ser, explícita ou implicitamente, consciente ou inconscientemente, selecionadas, analisadas e organizadas na exposição, enquanto objeto de pesquisa. Isso se deve ao caráter particular da meta do conhecimento de qualquer trabalho das ciências sociais que se proponha a ir além de um estudo meramente formal das normas – legais ou convencionais – da convivência social.

Na esfera mais específica da sociologia jurídico-penal, ao abordar a integração entre a macro e a microsociologia do seu objeto, Baratta (2014, p. 26) já apontava para o desenvolvimento de estudos de corte mais empírico e analítico e menos apriorísticos, universalistas e especulativos,

procurando construir um discurso baseado em dados empiricamente controláveis, em pesquisas bem localizadas, em metodologias previamente declaradas e experimentadas, e acompanhado, frequentemente, da consciência de sua função crítica em face das ideologias e, em geral, da realidade social dos fatos estudados.

Como indicam tanto Weber como Baratta, as declarações explícitas de perspectivas teóricas e de metodologias são características da ciência social contemporânea e contribuem não só para emprestar clareza e lógica à pesquisa, mas também permitem substituir a busca por objetividade pelo emprego de *rigoriedade investigativa*: na indicação e aplicação dos métodos de pesquisa definidos, nos processos de interpretação empreendidos, e na apresentação dos resultados conseguidos.

Seguindo este entendimento, cumpre destacar a opção pela *triangulação* como uma estratégia apropriada para o desenvolvimento deste trabalho. Em decorrência das considerações iniciais já feitas sobre o lugar ocupado pela pesquisadora (seus valores e experiências) na pesquisa social, assumimos como uma primeira dimensão da

triangulação utilizada, que, ainda que não definida explicitamente pela doutrina, não deixa de ser evidente, a *triangulação teoria - pesquisadora- -objeto*.

Por sua vez, o “pé-teoria” desta triangulação também será triangulado e metodologicamente constituirá o que a literatura denomina de *triangulação teórica*. Como dito inicialmente, o objeto social é sempre complexo e, portanto, dificilmente apreendido a partir de um único prisma teórico (VERGARA citada por BRUCHEZ E OUTROS, 2015). Em referência a *A Lógica do Descobrimento Científico*, de Karl Popper, e em analogia ao trabalho científico das ciências biológicas, Bourdieu, Chamboredon e Passeron (2015, p. 48) lembram que “a teoria domina o trabalho experimental desde a concepção até as últimas manipulações de laboratório”. Os fatos científicos (objetos construídos) e os objetos reais se distinguem entre si pelos pressupostos teóricos que se aplicam na construção dos primeiros.

Tanto é assim que, alterados os referenciais teóricos utilizados para construir o objeto científico, altera-se o próprio objeto: o objeto “só pode ser definido e construído em função de uma problemática teórica que permita submeter a uma interrogação sistemática os aspectos da realidade colocados em relação entre si pela questão que lhes é formulada” (BOURDIEU, CHAMBOREDON E PASSERON, 2015, p. 48).

Por meio da triangulação – podendo neste trabalho ser denominada mais precisamente de triangulação interdisciplinar – é possível abordar, então, uma variedade maior de aspectos relacionados ao objeto de estudo e desenvolver diferentes níveis de conhecimento sobre esse objeto, e, portanto, defini-lo mais precisamente. O que se busca com o uso da triangulação é uma visão mais densa sobre o fenômeno estudado, ao mesmo tempo em que se diminui a possibilidade de especulação ou fuga analítica, já que constrói as fronteiras do conhecimento a partir de mais de uma divisa conceitual (DUARTE, 2009).

Como nos ensina Weber (2001 [1973], p. 121, destaque meu)

O domínio do trabalho científico não tem por base as conexões “objetivas” entre as “coisas”, mas as *conexões conceituais entre os problemas*. Só quando se estuda um novo problema com o auxílio de um método novo e se descobrem “verdades” que abrem novas e importantes perspectivas, é que nasce uma nova “ciência”.

Em linhas gerais, três são as grandes áreas do conhecimento escolhidas para compor o arcabouço doutrinário deste estudo: a *sociologia política*, por meio dos estudos que se

dedicam a fazer a análise da relação entre direito e política, aprofundando-se nessa linha o debate sobre o papel e os espaços de poder ocupados pelo Poder Judiciário e pelo direito nas democracias contemporâneas, assim como as políticas de “administração da justiça” decorrentes do exercício desse poder; a *sociologia jurídica*, para poder compreender as relações entre as estruturas e operadores jurídicos e outros níveis da realidade social – no caso deste tese, a esfera de aplicação do direito penal e os atores internos e externos ao CNJ ligados a esta temática; e, por fim, interpretações da *criminologia* voltadas ao debate das políticas criminais com ênfase no gerencialismo penal, a fim de entender quais as características das ações e projetos do CNJ e como elas estão relacionadas ao controle ou exercício do poder punitivo.

Seguimos o entendimento de Baratta, para quem (2014, p. 28)

A situação da sociologia jurídico penal mostra, mesmo, que os impulsos de renovação e de aprofundamento crítico de nossa disciplina não devem ser buscados só no seio da mesma, mas também e sobretudo na sociologia geral e nos outros setores específicos da sociologia com os quais a disciplina se relaciona [...]

Na lógica da sociologia reflexiva, consciente da ruptura epistemológica que deve ser feita em relação ao senso comum que caracteriza a realidade a ser pesquisada; orientada pela utilização crítica dos pressupostos teóricos e pelas regras científicas que dão contorno ao objeto de pesquisa (objeto construído); e disposta ao exercício da “dialética entre teoria e verificação”, busca-se a coerência que estas teorias permitem para estabelecer relações entre os conceitos e objeto.

Para construir esta coerência trabalhar-se-á, pois, com a compatibilidade entre uma perspectiva macrosociológica, que destaca o “horizonte explicativo e interpretativo dentro do qual os fenômenos setoriais podem e devem ser inseridos” (BARATTA, 2014, p. 26), presentes no Capítulo 1 desta tese, a respeito da relação entre direito e poder; uma perspectiva mesossociológica, apresentada nos Capítulos 2 e 3, onde se apresenta uma discussão sobre a administração da justiça e uma visão comparada com experiências e tendências de outros países, bem como as dinâmicas internas de conformação e funcionamento do Conselho Nacional de Justiça; e, por fim, nos Capítulos 4 e 5, a dimensão microsociológica, que tem ênfase nos programas e ações em matéria penal do CNJ abordadas a partir da perspectiva do gerencialismo penal.

INTRODUÇÃO

Desde o início de seu funcionamento, as discussões sobre o CNJ estiveram – e, em regra, ainda estão –, marcadas pelos debates sobre o controle e a promoção da transparência do Poder Judiciário, incluindo nesta corrente as análises sobre a independência funcional dos juízes e a coercitividade das decisões do CNJ sobre os tribunais. A esta linha de problematização poderíamos acrescentar outra, que destaca a função de prestador de serviço público do aparato judicial, e a partir da qual o CNJ é visto como um caminho para a ampliação do acesso à justiça⁶ e para a redução da morosidade processual.

No Brasil, contudo, a agenda da “administração da justiça”, como se convencionou denominar as ações e normas promovidas pelos órgãos do Poder Judiciário encarregados de organizar desde uma perspectiva administrativa o funcionamento do sistema judicial, cuja competência em muitos países foi atribuída aos Conselhos de Justiça (GAROUPA, GINSBURG, 2008; VERONESE, VAL, 2008; SANTOS, 1986), foi ganhando corpo e indo muito além das medidas correcionais ou organizacionais inicialmente pensadas.

Características da composição e das margens das funções do Conselho Nacional de Justiça, assim como o contexto político e social durante o qual se constituiu e no qual atua, têm indicado que mais do que promover a administração da justiça, por meio de políticas de organização judiciária (*políticas judiciárias*), o Conselho também tem atuado na *política de justiça*, entendida como *aquela que interfere (positiva ou negativamente) na promoção de direitos*. Se é bem verdade que a organização administrativa dos tribunais é assunto recorrente das diretrizes do CNJ, também o é o fato de que, para além de preocupar-se com as condições de gestão do Judiciário, o órgão tem incidido em algumas pautas de modo a dar-lhes destaque seja como objeto de interesse social, seja ele mesmo CNJ como titular desse objeto, descortinando, assim, uma dimensão política de sua atuação ainda pouco discutida.

Entre os temas processuais trabalhados pelo CNJ, poderíamos citar as propostas relacionadas aos juizados especiais cíveis e criminais; aos processos de execução fiscal;

⁶ Como primeira aclaração terminológica, indicamos que o termo “acesso à justiça” será usado como sinônimo de acesso ao Poder Judiciário, assim como a expressão “sistema de justiça” como equivalente a Poder Judiciário. Ainda que estejamos conscientes de que a associação da palavra “justiça” a Poder Judiciário reforça o poder simbólico que este exerce por meio do monopólio do direito, como discutiremos no Capítulo 1, optamos por manter estas expressões para facilitar a escrita e compreensão do texto.

às medidas de incentivo aos mecanismos alternativos de solução de conflito, como a mediação e a conciliação; à política de priorização do primeiro grau de jurisdição. Entre os direitos materiais, a proteção da mulher frente à violência doméstica e intrafamiliar; o direito à saúde e sua judicialização; os direitos de infância e juventude, incluindo a adoção e o sistema de justiça juvenil; os conflitos fundiários – todos estes temas objeto tanto de normas proferidas pelo Conselho, como de espaços de discussão como Fóruns, Comitês ou Grupos de Trabalho impulsionados e/ou compostos por seus integrantes.

Entre estes temas substanciais de destaque, a pauta penal⁷ foi, desde o início, de grande relevância para o CNJ. Surgido no contexto da “crise do sistema penitenciário”⁸, caracterizada pelo aumento exponencial da população carcerária, em especial do número de presos provisórios, com denúncias de graves violações de direitos humanos, pouca ou nenhuma repercussão para a melhoria da segurança pública do país e, ao contrário, indícios de fortalecimento da criminalidade organizada dentro das unidades prisionais, o Conselho Nacional de Justiça viu na seara penal não só um espaço de necessidade de ação, decorrente do clamor popular, ou, no mínimo, das organizações da sociedade civil voltadas ao tema, mas também de oportunidade de protagonismo.

Como órgão cuja incidência poderia ter repercussão nacional, o CNJ foi chamado por outras instituições a atuar no intuito de equacionar os problemas antes descritos, uma vez que surgia como nova autoridade pública, cujas competências administrativas e gerais sobre o Judiciário poderiam contribuir de alguma forma para mudar o cenário da justiça criminal brasileira ou, então, ao menos, reforçar o apoio a medidas de redução de danos. Por outro lado, o próprio CNJ também tomou a frente de vários projetos e passou a ser promotor de inúmeras iniciativas com vistas à “melhoria da justiça criminal”. Aproveitando seu caráter híbrido, de órgão administrativo com atuação sobre a dimensão jurisdicional, o CNJ foi dando forma à sua própria “política de justiça penal”.

Assim, foram surgindo projetos como o Mutirão Carcerário, o Começar de Novo, o Geopresídios, a Estratégia Nacional de Segurança Pública (ENASP), a Semana Nacional do Júri, as Audiências de Custódia, entre outros, que, em uma primeira análise

⁷ Utilizaremos o termo “penal” para designar a área, matéria, agenda ou pauta que analisaremos porque seguimos a lição de Batista (2007) para quem a pena não é mera consequência jurídica do crime, mas sim sua condição de existência, decorrência de uma decisão política que vincula uma sanção a um ato criminalmente tipificado.

⁸ Entre aspas porque a conceituação de crise no sistema penitenciário nada mais é do que sua realidade cotidiana, já assumida como normalidade, como veremos no Capítulo 5.

procuravam conhecer e resolver problemas imediatos do sistema de justiça penal: saber quantos e quais processos estavam sendo conduzidos pelo Poder Judiciário; imprimir rapidez no julgamento desses processos; saber onde e em que condições estavam as pessoas que cumpriam penas em decorrência do julgamento desses processos, e encontrar alternativas de reintegração das pessoas egressadas do sistema à sociedade.

Mas, que outros projetos foram desenvolvidos pelo CNJ no âmbito penal? Como eles foram se sucedendo e articulando ao longo da primeira década de trabalho do Conselho? Que influência esses projetos sofrem por parte dos presidentes em cada gestão? Que condições internas e externas ao Conselho Nacional de Justiça permitiram que eles tivessem origem neste órgão? Em seu conjunto, afinal, que tipo de política criminal constituem?

Para entender a política criminal do CNJ utilizaremos neste trabalho o conceito de Zaffaroni (2000) que a concebe como o *real funcionamento* da engenharia institucional que opera o poder punitivo e os respectivos *efeitos* que ele engendra, bem como os *valores e princípios* que a norteiam, e não simplesmente como um parâmetro orientativo ou legitimante desse poder restrito a identificar o melhor momento e modo de aplicar a lei penal (dogmática penal).

Talvez, até hoje, não se tenha pensado em uma análise mais profunda e crítica destas ações do CNJ porque elas estariam alinhadas ao discurso “progressista” do campo jurídico penal, com a busca pelo cumprimento efetivo da lei penal e de execução penal, dando visibilidade e estatura política a um campo renegado por outros órgãos públicos, o que, por si só, já poderia ser visto como um ganho. Contudo, sem desconsiderar possíveis efeitos ou resultados positivos que as medidas do CNJ possam acarretar para as pessoas submetidas ao sistema de justiça criminal – muito importantes por referirem-se às suas vidas, liberdade, integridade e dignidade - , o objetivo desta tese concentra-se em entender as dimensões social e política das ações do CNJ no contexto dos quais estes resultados serão vivenciados.

Como argumenta Foucault (2009, p 8), “as práticas sociais podem chegar a engendrar domínios de saber que não somente fazem aparecer novos objetos, novos conceitos, novas técnicas, mas também fazem nascer formas totalmente novas de sujeitos e sujeitos de conhecimento” e “entre as práticas sociais em que a análise histórica permite localizar a

emergência de novas formas de subjetividade, as práticas jurídicas, ou mais precisamente as práticas judiciárias, estão entre as mais importantes” (Obra citada, p. 11), sendo justamente sua evolução no campo do direito penal o lugar de origem privilegiado de novas “formas de verdade”.

De que forma, então, as novas práticas que o CNJ utiliza permitem-nos entender a política que desenvolve? O que está “por trás da instituição” e do exercício de sua função (FOUCAULT, 2008)? Mais estritamente, perguntamo-nos: qual é a forma-verdade construída pelo CNJ sobre o campo penal? Nossa hipótese é a de que, a partir das técnicas administrativas acionadas pelo CNJ sobre as práticas judiciárias, o que se desenvolve no campo penal é uma administração da justiça de caráter gerencialista que encobre o poder punitivo com um manto de racionalidade, despolitizando os sujeitos de direito ao destituí-los de suas especificidades, ao mesmo tempo em que permite a ampliação do poder da elite jurídico-administrativa.

Não se quer com isto dizer que exista relação de causalidade, intencionalidade ou proporcionalidade inversa entre o aumento do poder da elite jurídica responsável pela administração da justiça e a supressão dos direitos e da subjetividade dos sujeitos criminalizados, pois, sendo processos sociais complexos, se desenvolvem em ambiente muito mais denso, multicausal e multidirecional que, entretanto, não deve desconsiderar a interconexão entre ambas dimensões, a partir do que proporemos sobre o estudo das relações e posições dos atores no campo jurídico penal. Nem tampouco que há uma dissociação intencional entre discurso e prática do Conselho, sem interesse real em enfrentar os problemas da justiça criminal, mas bem a falta de uma reflexão crítica sobre se realmente as práticas adotadas levam aos fins propostos.

Para averiguar a hipótese, partiremos da discussão sobre a relação entre direito e poder, a fim de evidenciar a não neutralidade do campo jurídico e seu imbricamento com o campo político, inclusive com implicações para a autonomia e o exercício de direitos por parte dos indivíduos. Neste ponto também colocaremos em debate o processo de racionalização do direito e a suposta tecnicidade que resulta deste processo, com reflexos para o poder simbólico que o campo jurídico exerce a partir daí e o conseqüente crescimento que a sua influência ganha no âmbito social. O papel não só das normas jurídicas, mas também dos juristas na aplicação e interpretação das normas, reforça a autoridade do direito sobre a sociedade, em detrimento da construção política, coletiva, da realidade social.

Pretendemos com isso pôr em evidência o monopólio dos juristas sobre o direito como forma de estabelecer sua posição no campo de poder e sua relação com outros atores e saberes, além do papel das elites jurídicas e, no caso do CNJ, de parte da elite jurídico-administrativa, na nova racionalidade que o direito assume ao submeter-se - ou melhor dizendo, adaptar-se -, aos preceitos da lógica de administração da justiça. Veremos no Capítulo 1 como isto se desenvolve desde a perspectiva da sociologia jurídica, utilizando os conceitos de *campo jurídico* de Bourdieu (1989) e, mais especificamente, de *campo político de administração da justiça estatal*, como subcampo do campo jurídico, que propõe Almeida (2010), bem como da perspectiva do institucionalismo político, que dá as definições constitucionais e estruturais do Poder Judiciário e do poder do Judiciário.

À formalidade e suposta neutralidade das regras jurídicas, a administração da justiça permite ao campo jurídico associar as ditas *exatidão* das estatísticas e *objetividade* do planejamento estratégico, em voga no modelo de administração pública gerencial⁹ adotado pelos Estados em decorrência da política econômica neoliberal de austeridade e eficiência, ao qual o Poder Judiciário não ficou imune. As propostas de reforma do Judiciário que analisaremos, no contexto das quais surgem os debates sobre a criação dos Conselhos de Justiça no mundo, permitem-nos explorar diversos aspectos de interface entre o jurídico e o administrativo que levam ao questionamento sobre as consequências que a administração da justiça tem tanto para o Poder Judiciário como para a sociedade.

O desenvolvimento de novas técnicas sob o propósito de “modernização da justiça” permite ao campo jurídico a fortalecer sua imagem, encontrando um novo espaço de legitimação. Ao tomar para si estratégias, discursos e objetos que antes não estavam sob sua alçada, o Judiciário reorganiza o poder, (re)centralizado na figura do CNJ, mesmo que às custas de resistências e disputas dentro do próprio campo jurídico. Esta aproximação à administração da justiça no âmbito das reformas do Poder Judiciário, e o

⁹ Utilizaremos o termo “gerencial” para caracterizar a linha da administração pública que, a partir do final dos anos de 1980, pretendia substituir a administração pública burocrática por meio do uso de técnicas advindas da administração empresarial como a mudança de chefias por lideranças, o trabalho voltado à entrega de produtos, a otimização dos recursos e processos de trabalho, e foco no usuário, entre outras que veremos no Capítulo 2. Já os termos “gerencialista” ou “gerencialismo” serão empregados para descrever o uso empírico dessas diretrizes no campo penal, considerando as apropriações ou distorções que sua aplicação em um âmbito peculiar da ação estatal pode acarretar, principalmente em razão da prevalência da “forma gerencial” sobre o “conteúdo gerenciável”, como exporemos principalmente no Capítulo 5.

correspondente exercício do poder jurídico-administrativo, será objeto dos Capítulo 2 e da Seção 3.1 do presente trabalho.

A partir do Capítulo 3, trabalharemos uma abordagem mais empírica do Conselho Nacional de Justiça no Brasil, considerando os debates sobre sua criação, algumas das estratégias e críticas ao seu atual funcionamento, o lugar ocupado pelas elites jurídicas brasileiras na sua conformação e atuação, bem como a forma de dar visibilidade ao seu trabalho em razão da reputação construída pelo e para o Poder Judiciário.

Assentando a ideia de que o CNJ é parte integrante do Poder Judiciário, e não órgão de controle “externo” como a princípio pleiteou-se, verificamos que sua dinâmica resulta em reflexos sobre a organização e funcionamento dos tribunais e o trabalho de juízes e juízas, mas também em oportunidades para o próprio Conselho, em especial para seu presidente, quem, no contexto de uma entidade de cunho administrativo, encontra espaço para superar os empecilhos jurídicos que lhe impõe seu papel de presidente também do Supremo Tribunal Federal e, assim, atuar sobre temas e aspectos do seu interesse, ou do que considera de interesse nacional.

Aproveitando as condições institucionais estabelecidas pela Carta Política de 1988 e na esteira da proposta de democratização da justiça que pautou as reformas do Judiciário¹⁰, o CNJ se viu moral e tecnicamente autorizado a agir para além das fronteiras de suas competências constitucionais. Se a possível ingerência na independência funcional dos magistrados era a principal questão levantada no momento de sua criação, com o passar dos anos, ainda que o foco do ambiente jurídico se mantenha nessa linha, outros questionamentos passaram a reverberar. Referidos à discricionariedade decisional do presidente do CNJ, à atuação por meio de atos normativos, à quantificação do trabalho do Poder Judiciário, a interferência da administração judicial na dimensão jurisdicional, estes questionamentos serão abordados no Capítulo 3 a fim de entendermos os bastidores da formulação das políticas judiciárias pelo Conselho Nacional de Justiça.

No Capítulo 4 avançaremos para a análise específica das políticas de administração da justiça voltadas ao campo penal. Em um viés mais descritivo, ainda que não

¹⁰ Sendo esta democratização entendida como maior abertura do Poder Judiciário ao escrutínio público e aproximação com a realidade social, como deselitização das carreiras jurídicas, e como aumento da oferta de serviços jurisdicionais (SINHORETTO; ALMEIDA, 2013).

exclusivamente, apresentaremos os programas e ações do CNJ em perspectiva longitudinal e a maneira como o CNJ os divulga. Veremos como, sistematizados, eles representam os esforços do Conselho por atuar na política de justiça penal, em distintas frentes e intensidades, mas sempre mantendo sua intervenção sobre o tema, mesmo em gestões de presidentes que não ganharam tanta notoriedade por esse tipo de intervenção.

Na comparação entre suas funções latentes e manifestas (ZAFFARONI, 1995), constatamos que a posição adotada pelo CNJ oscila entre projetos que tentam reduzir as causas (Audiências de Custódia) e consequências (Começar de Novo) do superencarceramento e outros que, com o fito de combater a impunidade e contribuir com a segurança pública (ENASP/Semana Nacional do Júri; Metas do Poder Judiciário), propõe o julgamento massivo de casos sem considerar os reflexos desta prática efficientista no conteúdo das decisões. Verificamos, também, como a produção de estatísticas, se bem deve ser louvada por dar maior transparência a uma área antes completamente desconhecida, por outro lado não garante que o planejamento do Judiciário seja feito a partir desses diagnósticos, muitas vezes gastando-se energias em atividades que são da alçada de outros Poderes e entes federativos, correndo o risco de transformar o “administrar a justiça” em sinônimo de manejo de um compilado quantitativo de casos – com a respectiva desconsideração do que esta compilação possa acarretar para as pessoas criminalizadas.

Para construir uma crítica consistente sobre este tipo de atuação, no Capítulo 5 retomamos a perspectiva teórica e tentamos construir um diálogo entre a visão política do campo jurídico e a visão criminológica do exercício do poder punitivo em sua versão gerencialista. Pouco explorado na literatura brasileira, o gerencialismo penal já vem de longa data sendo estudado em outras escolas acadêmicas e sua análise demonstra como a ideia de “crise no sistema penal” levou a uma administração voltada aos meios, ou seja, ao próprio sistema penal, em desmedro de seus fins, mesmo sendo estes fins tanto punitivistas como progressistas – ambiguidade que inclusive permite seu funcionamento sem maiores críticas.

Para os propósitos desta tese, diferentemente do que ocorre na maior parte dos estudos internacionais sobre o tema, que utiliza os conceitos gerencialismo e atuarialismo como sinônimos no âmbito penal, diferenciaremos ambos deixando ao primeiro, que adotamos como parâmetro de análise da realidade aqui estudada, aspectos gerais da administração

gerencial, na lógica do Nova Administração Pública (*New Public Management*) que indicaremos no Capítulo 2 e retomaremos no Capítulo 5, e ao segundo, aspectos mais profundos das técnicas atuariais probabilísticas, utilizadas nas seguradoras para prever futuros riscos de diversas naturezas, desde acidentes a financeiros, e que na seara penal servem para definir os riscos de delinquir de determinados grupos sociais, de reincidir no crime de grupos já criminalizados, aplicados à definição do tempo de condenação, de suas possibilidade de usufruir de benefícios processuais, e ao grau de focalização que os órgãos de persecução penal farão sobre eles¹¹, que ainda não chegaram a ser instalar no cenário brasileiro.

A partir desta distinção e definição, a análise de todo o material levantado sobre a incidência do Conselho Nacional de Justiça no campo penal leva-nos a entender que a experiência investigada é um caso peculiar da realidade brasileira que pode ser abordado tendo em vista o conceito de gerencialismo penal. Dando destaque para a tese de Foucault (2008) sobre o uso das estatísticas como forma de dar visibilidade a fenômenos que interessam aos detentores do poder e que lhes permite exercer o “governo sobre populações”, no sentido estatístico do termo em referência a um conjunto de elementos com características comuns a partir das quais se constroem generalizações, demonstraremos como o gerencialismo penal adotado pelo CNJ está relacionado ao contexto político mais amplo do Judiciário e do direito penal brasileiro, constituindo um tríptico composto por uma frente de ações voltada à gestão, outra volta à relação com os parceiros externos, que pode ser considerada uma área de governança, e outra, menos explorada, de governamentalidade sobre os indivíduos criminalizados.

Nas considerações finais, tendo em vista todos esses elementos, apontaremos a possibilidade de considerar o surgimento de um novo parâmetro de observação sobre o sistema penal que passa a conviver com, ou ao menos problematizar, a lógica dos ideais “Res” – reabilitar, ressocializar, reintegrar - associados à punição, e que definimos como “paradigma *Des*” – desjudicializar, descongestionar e desencarcerar – vinculados o modelo de gerencialismo penal que apresentaremos.

¹¹ Para um estudo aprofundado do atuarialismo penal, ver Dieter (2012) na descrição da realidade estadunidense e Rivera Beiras (2015) para o caso espanhol.

CAPÍTULO 1. DIREITO E/É PODER

1.1. Campo jurídico, (um) campo político

A discussão sobre a relação entre direito e política pode parecer desnecessária aos olhos de alguns estudiosos da dinâmica do poder nas sociedades contemporâneas. Desde o ensino da noção básica de que o Estado se constituiu e se mantém por meio da codificação de suas normas de funcionamento e dos objetivos que deve(ria) atingir, dando origem ao conceito de Estado de Direito, até a análise das disputas pela ocupação de espaços decisórios onde se definem ditas normas que irão reger a sociedade e a organização do Estado, não deixariam dúvidas sobre esta relação, não fosse o próprio discurso de parte expressiva do mundo jurídico a seu respeito e a consequente aceitação que esse discurso tem na sociedade. Não faltam os livros de direito, decisões judiciais e manifestações de juristas que ainda reiteram jargões como “espírito da lei”, “*de jure*” (em oposição a “de fato”), “norma fundamental”, “fonte criadora do direito”, todos tentando denotar um essencialismo jurídico que o distancie da “ação dos homens”¹², e, portanto, da ação politicamente múltipla, da qual verdadeiramente resultam sua interpretação e aplicação, e, por decorrência, seu impacto real na vida das pessoas, da sociedade e do Estado.

O positivismo jurídico instituído na formação dos Estados Modernos como mecanismo para retirar das mãos dos autocratas o monopólio da definição e aplicação das regras em relação aos seus súditos e a outros Estados trouxe consigo a suposta isenção do direito em relação às “paixões humanas” (HOBBS, 1997). É o direito institucionalizado¹³, tratado como direito público tanto na genealogia feita por Foucault (2008) quanto na abordagem sócio histórica apresentada por Weber (2004c), que suplanta as leis tidas como naturais e as crenças religiosas que regiam os grupos privados durante a formação dos Estados nacionais. Se na Idade Média o crescimento do poder real se fez com a convivência das autoridades e práticas judiciárias, em conjunto com o poderio militar, na transição

¹² Para Hannah Arendt (2007), a qualidade da existência humana é revelada pelo exercício da liberdade na esfera pública e a liberdade existe onde não se desconsidere a condição plural do ser humano.

¹³ Por direito institucionalizado, entendemos neste primeiro momento, o conjunto formado pelas normas formais que compõe a legislação de um determinado sistema e pelas instituições que o aplicam. Não ignoramos, entretanto, que, conforme Bourdieu (1989), além dos agentes e das instituições e regras, o campo jurídico se forma, transforma e consolida pela incidência das relações entre estes elementos, que dele fazem parte em razão do capital jurídico que detêm e nele ingressam e se mantêm em razão da reprodução de um *habitus* específico que praticam.

para o Estado Mercantil, o direito se define como “limitação da razão de Estado” (FOUCAULT, 2008, p. 11), substituindo as leis fundacionais dos reinos e as teorias do direito natural. O caráter sagrado das decisões dos líderes espirituais primitivos, assim como a autoridade doméstica exercida pelo patriarca, agora transferidos ao Estado, fazem com que o direito que o sustenta assuma para si a crença mística e a concessão de autoridade pelos particulares como sua fonte originária (WEBER, 2004c, p. 5). Essa transferência de *potestas* das famílias e dos espaços divinos para o direito fá-lo-á surgir já como tradicional¹⁴ e respeitável.

Usando a síntese de Bobbio (1995, p. 27)

Com a formação do Estado moderno, ao contrário, a sociedade assume uma estrutura monista, no sentido de que o Estado concentra em si todos os poderes, em primeiro lugar aqueles de criar o direito: não se contenta em concorrer para esta criação, mas quer ser o único a estabelecer o direito, ou diretamente através da lei, ou indiretamente através do reconhecimento e controle das normas de formação consuetudinária. Assiste-se, assim, àquilo que chamamos de *processo de monopolização da produção jurídica por parte do Estado* (grifos no original).

O direito estatal também avoca naquele momento duas importantes funções formais que lhe emprestam maior legitimidade: a de limitar o poder dos mandatários e a de definir a divisão do poder entre as instituições. O direito, disseminado como sendo válido para todos da mesma forma e expressão das necessidades dos cidadãos, ganhou *status* de promotor e defensor das liberdades individuais frente ao Estado, cujo funcionamento deveria passar a ampará-las e não mais constrangê-las ou disputá-las. Esta restrição formal das atividades do Estado também se deu na tripartição do poder entre instâncias legislativas, executivas e judiciárias, com a finalidade de evitar seu uso abusivo (MONTESQUIEU, 2000).

A essência liberal e lógico-formal do direito foi conseguida no curso de formação dos Estados Nacionais por meio da aplicação de uma dogmática jurídica que pregava ser a lei fonte primária das relações sociais e sua aplicação técnica a forma ótima de universalização de distribuição da justiça (FARIA, 1989b). Considerando o direito como

¹⁴ Usamos o termo tradicional de forma intencional por entender que, ao menos no que tange ao mundo jurídico, muitas das características deste tipo ideal de dominação weberiano (dominação tradicional, na forma de dominação patriarcal) permanecem na formação dos Estados Modernos, teórica e idealmente constituídos, de acordo com o mesmo autor, com base em uma dominação racional-legal. Entre essas características estão: a obediência em virtude da dignidade da pessoa (juiz) que emite as ordens; a divisão do domínio em uma esfera determinada pela tradição e outra, pelo livre arbítrio do senhor (direito/juiz); a validade de princípios materiais como os de justiça, equidade ou utilidade prática, com prevalência do “espírito do Estado-providência” (WEBER, 2004c).

sistema coerente e completo de normas, o positivismo jurídico se propôs a estabelecer a identificação entre o direito e os fatos que ele tipificava ou normatizava, retirando-lhes, assim, seu caráter valorativo, constituindo uma “teoria da validade do direito” fundada exclusivamente em sua estrutura formal, sem necessidade de considerar seu conteúdo (BOBBIO, 1995, p. 131). O verniz de racionalidade, neutralidade e proteção atribuído ao direito naquele período fez com que ele “criasse vida própria” - e sua existência, como veremos, se manterá nessas condições em decorrência da própria (sub)existência do mundo jurídico.

Presos à “letra fria da lei”¹⁵ que a cultura do positivismo jurídico lhes impunha¹⁶, submetidos ao que Bobbio (1995, p. 133) denominou *teoria da interpretação mecanicista*, pela qual se determinava que o *método da ciência jurídica* deveria ser o declarativo, em lugar do interpretativo, integrativo ou construtivo, os próprios juristas passaram a demandar a adequação do direito à realidade social (FARIA, 1989c; CAPPELLETTI, 1999). Da mesma maneira que servia como resistência frente aos arbítrios das autoridades, esta corrente defendia que o legalismo estrito também poderia ser usado “conforme as circunstâncias históricas, como instrumento para a inculcação da obediência total à autoridade estatal” (FARIA, 1989a, p. 8). Por outro lado, uma vez que o formalismo, que passa a ser tido como mera abstração, teria “afastado o direito da justiça” (DALLARI, 2002, p. 84), a discussão do mundo jurídico desloca-se da necessidade de neutralidade das normas para a necessidade de independência dos juízes na aplicação das normas. Com a justificativa de adaptar-se às demandas concretas dos cidadãos, utiliza-se a proposta de uma “função social” que deveria ser alcançada pelo direito, cabendo aos juízes, assim, ir além de declarar a norma existente. A função dos juristas práticos¹⁷, segundo estas interpretações, seria, pois, a de superar o “culto à

¹⁵ Segundo Bobbio, para o positivismo, a norma jurídica válida seria somente aquela decorrente de uma fonte autorizada, ou seja, da lei ditada pelo Estado (1995, p. 161-162).

¹⁶ “[...] com a formação do Estado moderno o juiz, de livre órgão da sociedade, torna-se órgão do Estado, um verdadeiro e autêntico funcionário do Estado. [...] Enquanto, de fato, num período primitivo, o Estado se limitava a nomear o juiz que dirimia as controvérsias entre os particulares, buscando a norma a aplicar ao caso sob exame tanto nos costumes quanto em critérios de equidade, e a seguir, adicionando à função judiciária aquela coativa, providenciando a execução das decisões do juiz, com a formação do Estado Moderno é subtraída ao juiz a faculdade de obter as normas a aplicar na resolução de controvérsias por normas sociais e se lhe impõe a obrigação de aplicar apenas as normas postas pelo Estado, que se torna, assim, o único criador do direito”. (BOBBIO, 1995, p. 28-29)

¹⁷ Aqueles juristas que operam e aplicam o direito, diferentemente dos especialistas ou teóricos, estes últimos conceitos usados por Weber (2004c) e Bourdieu (1989) para designar os estudiosos dos textos jurídicos.

legislação” (DALLARI, 2002, p. 98) e revelar o “*verdadeiro* sentido de uma norma jurídica” (Obra citada, p. 95, destaque meu).

No contexto desta análise, em contraposição a uma separação de poderes, Cappelletti propugna a ampliação dos poderes do Judiciário como um necessário sistema de controles e contrapesos, já que a expansão do “direito judiciário”, ou seja, aquele derivado da criatividade dos juízes, segundo o autor, faria apenas acompanhar a “paralela expansão dos ‘ramos políticos’ do estado moderno” (CAPPELLETTI, 1999, p. 19)¹⁸. Isto porque esta mudança interpretativa ocorre no contexto de constitucionalização dos Estados iniciado no fim do século XIX, com as constituições flexíveis dos Estados Nacionais, passando pelas constituições rígidas do pós Segunda Guerra Mundial, como as da Itália, Alemanha e Espanha, e chegando às constituições de terceira geração, como as de alguns países latino-americanos, incluindo o Brasil, que visavam, ao menos em projeto, instaurar Estados de bem-estar social e que, para tanto, teriam que expandir o aparelho burocrático do Estado¹⁹.

A formação técnica dos profissionais do direito e seu lugar como “terceiros não interessados no conflito” os colocaria na mesma posição antes atribuída ao próprio direito, de ente racional e imparcial, capaz não só de promover direitos, como de dirimir disputas que por ventura surgissem em torno dos direitos sociais e de outros que compunham a vasta gama de codificações que se consolidou a partir de meados do século XX. Desde então, não é só a formalidade do direito que vale como garantia de alcance do “justo”, mas também a participação de um “especialista” formado para “fazer justiça”, o que, por sua vez, contribuiu com a tendência de personificação dos poderes judiciários do Estado na figura do juiz.

Como se pode observar, nem mesmo a crítica à perspectiva jurídica liberal foi capaz, pois, de afastar o direito de seu essencialismo, mantendo a transição da ênfase em um direito formal a um direito material ainda dentro do escopo do mundo jurídico. Nessa sequência,

¹⁸ Apesar de Cappelletti (1999), Faria (1898) e Dallari (2002) compartilharem o diagnóstico que leva à necessidade do protagonismo dos juízes nas sociedades contemporâneas, apenas o primeiro autor continua entendendo esse processo como intrínseco ao Poder Judiciário, como o desenvolvimento de uma maior competência institucional, que se dá pelo modo pelo qual o juiz cria o direito, qual seja, seguindo limites processuais-procedimentais. Diferentemente, os outros dois estudiosos veem nessa mudança a aproximação ou explicitação do direito com a política.

¹⁹ Este debate será aprofundado na próxima seção deste Capítulo, quando abordarmos os elementos institucionais e sociais que permitiram ao Poder Judiciário ampliar seu espaço de atuação nas sociedades democráticas.

o direito teria se emancipado da política por meio de sua positivação, e, logo em seguida, o juiz se emanciparia do direito por meio de sua especialização, mas tudo isto em um reforço da retórica de independência e neutralidade, em uma renovação cíclica do mundo jurídico, a partir do próprio mundo jurídico, ainda que usando a sociedade e suas necessidades como justificação para fazê-lo.

Nas palavras de Vianna e outros (1997, p. 39),

Os intelectuais do Judiciário seriam a consciência dessa revolução silenciosa que se desenrolaria a partir do interior do núcleo do Estado, “narradores” do texto que fala da escalada do ideal de igualdade e da expansão dos direitos, em um processo perene de renovação das antigas instituições. De Poder “mudo” a Terceiro Gigante [expressão cunhada por Cappelletti em sua obra “Juízes Legisladores?”], os “séculos democráticos”, previstos por Toqueville, seriam aqueles em que “os juristas talvez sejam chamados a desempenhar o principal papel na sociedade política que procura nascer”

A prática jurídica substitui, assim, a racionalização por vinculação a critérios formais pela interpretação do *real sentido* das normas e das situações juridicamente constituídas por essas normas. A “ética da convicção” de estar fazendo justiça constitui a máxima do desenvolvimento do pensamento jurídico, e os resultados da aplicação do direito pelos juristas passam a ser a “verdadeira sede do direito vigente” (WEBER, 2004c, p. 147). O direito, ainda que materialmente seja um “direito do povo”, é produto da revelação dos “sábios jurídicos”, sendo formalmente um “direito dos juristas”, porque sem sua participação não chega a formar-se como regra racional (WEBER, 2004c, p. 84). Para Weber, que critica essa apropriação do racionalismo jurídico feita pelos juristas, e para quem o direito assume um caráter antiformal quando se sujeita a demandas materiais particulares de justiça,

todas as modalidades de repúdio à sistemática jurídica puramente lógica, desenvolvida pela ciência jurídica comum e decorrentes da veemente racionalização científica e da autorreflexão incondicional do pensamento jurídico são [...] consequência da crescente racionalização da *técnica* jurídica, [...] empenho dos práticos jurídicos modernos em elevar o sentimento de dignidade profissional com o aumento da consciência de poder (WEBER, 2004c, p. 149, itálico no original, destaque sublinhado meu).

O trabalho dos técnicos juristas é o de produzir a coerência que o direito necessita para legitimar-se como racional, “fazer parecer como fundamentadas em uma autoridade transcendente, situada além dos interesses de quem as formula, proposições e normas que

dependem da posição ocupada pelos que as enunciam” e cuja competência específica só detêm aqueles inseridos na cultura jurídica (BOURDIEU, 1991, p. 2). Este tributo que os interesses dos juristas devotam à virtude jurídica Bourdieu denomina *piadosa hipocrisia*²⁰, pelo efeito que têm de conseguir a reverência geral da sociedade à universalização e formalização por meio da legitimidade derivada da racionalização do direito, o que caracterizaria os juristas, por sua vez, como “guardiães hipócritas da hipocrisia coletiva” (BOURDIEU, 1991, p. 3).

Podemos dizer, então, que o auto reforço do espaço jurídico demonstrado até agora não tem como horizonte apenas a eventual *separação* entre direito e política, destinando ao primeiro as características necessárias para ter o respeito da sociedade, como tratar a todos de forma igual e tomar suas decisões por meio da aplicação de técnicas lógico-processuais, e relegando à segunda os vícios da disputa de interesses e o descrédito das instâncias representativas. Deste discurso de pureza do direito decorre, de forma velada, a *negação* da política²¹, do sujeito político como ele mesmo livre e autônomo e, mais, como, em conjunto com os demais sujeitos políticos de sua comunidade, incapaz de realizar a política e buscar justiça social, por isso tendo suas vontades que serem ditadas formalmente pelo direito. O direito se impõe sobre os indivíduos, por força de uma retórica que historicamente construiu a respeito de sua indispensabilidade para a vida em sociedade e para a sobrevivência individual; retórica esta dependente, por sua vez, da convivência em relação à arbitrariedade com que se impõe, ou seja, da força de sua violência simbólica (BOURDIEU, 1989).

O direito nega a política para dela apropriar-se ou, no mínimo, para nela poder incidir despercebidamente. A igualdade jurídica formal, bem como um órgão estatal que assuma e monopolize a responsabilidade de resolver disputas em torno dessa igualdade, neutraliza, respectivamente, o indivíduo e os conflitos, retirando-lhes substância e dando validade pública apenas àquilo que estiver dentro dos limites estabelecidos pelo mundo jurídico (RUIVO, 1989). O direito muda a natureza das experiências individuais e coletivas objetificando-as, deshistorizando-as (BOURDIEU, 1986; 1991). A regulação abstrata visa à regularidade e uniformidade das condutas, e inclusive as conquistas sociais

²⁰ Expressão atribuída por Bourdieu a Alain Bancaud e que o autor relaciona ao ditado “a hipocrisia é uma homenagem que o vício tributa à verdade” (1991, p. 3)

²¹ Política como sinônimo de liberdade, em seu aspecto negativo de não ser dominado e não dominar e em seu aspecto positivo como um “espaço que só pode ser produzido por muitos” [...] (ARENDRT, 2002, p. 19).

que fogem a essa regularidade, quando interessam ao direito, são apropriadas e convertidas em “saber adquirido”, o que, segundo Bourdieu, “tem o efeito de inscrever em sua estrutura uma ambiguidade que contribui com sua *eficácia simbólica*” (BOURDIEU, 1989, pp. 212-213, destaque meu). Por meio de atos de nomeação, de cooptação e regulação das coisas, pessoas e relações, o direito funda “a” realidade que será garantida pelo Estado: a “ordem social legítima” (BOURDIEU, 1989).

Por isso, para decifrar e entender as relações entre direito e poder, seguindo as orientações de Azevedo (2011, p. 35, destaques meus), é

necessário ter em conta o conjunto de *relações objetivas* entre o campo jurídico, lugar de relações complexas e submetidas a uma lógica autônoma, e o campo de poder, e por meio dele do campo social em seu conjunto. É no interior desse universo de relações em que se definem os meios, os fins e os efeitos específicos da ação jurídica; e *o poder do Direito está assim indissociavelmente relacionado com o poder que, por meio do Direito, estrutura-se em uma sociedade ou em um espaço social dado.*

Vale ressaltar, ainda, que da mesma maneira que o direito legitima o poder enquanto se legitima, ele também pode servir para dissimular o exercício de um poder ocultado, ignorado ou negligenciado, mantendo intacta uma determinada ordem de relações ou reforçando, por omissão, o poder dos agentes e instituições jurídicos. Os “silêncios do direito sobre o poder” instalam espaços de poder informal (ROJO, 2005, p. 62, tradução minha) na medida em que não diferenciam as “funções manifestas”, expressamente definidas e executadas, de suas “funções latentes”, realizadas sem previsão ou como deformação das competências concretas. Podem, por um lado, ser usados para potencializar uma sensação generalizada de crise judicial, em razão do desencontro entre os propósitos formais da justiça e a prestação jurisdicional efetivamente dada, o que, por sua vez, exige cada vez mais expansão do campo jurídico; e, por outro, permitindo ao Judiciário não revelar o poder que possui, posto que oculto (ZAFFARONI, 1995)²².

²² Esta falta de explicitação e conhecimento acerca da real função do mundo jurídico, consequência da eficácia simbólica do direito e da violência com a qual se impõe, é também reflexo da *illusio* do juristas em relação ao campo, que acreditam ou dizem acreditar estar trabalhando para alcançar a justiça social (AZEVEDO, 2011; RAVINA, 2000), quando, na verdade, estão atuando para a manutenção do próprio campo, por adesão aos pressupostos que o funcionamento do campo requer (BOURDIEU, 1989). Segundo Almeida (2017, p. 130), é essa “adesão mínima dos agentes ao campo e à sua verdade” legítima e evidente (esta última, a *doxa* do campo) que permite que o campo se estruture como sistema de relações. Teremos esta base teórica em conta para, mais à frente, discutirmos a distribuição e o exercício de poder pela elite jurídico-administrativa.

Assim, com base na linha argumentativa até agora traçada, podemos afirmar que a “questão judiciária” [e mais amplamente a jurídica] pode ser tratada como uma “questão política” (ZAFFARONI, 1995) porque inserida no debate sobre a disputa pelo *monopólio de dizer o [que é] direito*, pela busca por reconhecimento de legitimidade para expressar a visão “justa do mundo social”, ou seja, inserida no debate sobre a disputa de poder como inicialmente indicado em nossa argumentação. Se até aqui usamos a expressão *mundo jurídico* foi justamente para demonstrar como vai se dando historicamente esta disputa de poder entre o direito e as práticas sociais concretas²³, e como foi construindo-se a posição sociopolítica do direito, sendo possível, então, evidenciar, que *o que acontece no mundo não está necessariamente refletido no direito*²⁴.

Para sermos mais específicas, utilizaremos a “noção de campo”, conforme proposto por Almeida (2017), como instrumento metodológico para analisar este espaço social de posições, agentes e relações que é o *campo jurídico*, especialmente em relação ao campo do poder. Especificamente quando é perguntado por Wacquant a respeito da origem, do significado e do propósito teórico do conceito de campo, a posição de Bourdieu é a de que

o uso de *conceitos abertos* é uma forma de rejeitar o positivismo – mas isto é uma frase feita. É, para ser mais preciso, um lembrete permanente de que conceitos não tem outra definição senão aquela sistematicamente dada, e são desenhados para serem *postos em trabalho empiricamente de modo sistemático* (BOURDIEU; WACQUANT, 1992. p. 95-96, tradução minha, grifos no original).

Bourdieu (2008; BOURDIEU; WACQUANT, 1992) entende o campo como uma estrutura de diferenças fundada na distribuição de distintas formas de poder ou tipos de capital²⁵, objetivamente definida pela existência concreta das posições dos agentes e instituições e na determinação de como, a partir dessas posições, eles se impõem sobre os demais ocupantes do campo (por “dominação, subordinação, homologia, etc”) (BOURDIEU; WACQUANT, 1992, p. 97). Assim, o campo jurídico é ao mesmo tempo um *campo de forças* que atuam sobre os agentes e instituições que o integram e *um campo*

²³ Esse é um fluxo de duplo sentido, e a interpenetração entre os dois campos (jurídico e social) é o que nos permite dizer que o campo jurídico goza de uma autonomia relativa (BOURDIEU, 1989), não sendo nem mero reflexo de constrangimentos externos (visão marxista), nem tampouco apenas resultado da dinâmica interna do “sistema” (visão kelseniana ou luhmanniana) (Almeida, 2017).

²⁴ Afirmção que faz referência e inverte a lógica do brocardo jurídico relacionado à busca da verdade real dos fatos no direito, segundo o qual “o que não está nos autos [direito] não está no mundo”.

²⁵ Para Bourdieu (1989) ter capital jurídico seria suficiente para garantir posições de poder.

de lutas entre esses agentes e instituições (BOURDIEU, 1989) por posições de poder dentro e fora do campo.

A luta relacionada à tomada de diferentes posições no campo jurídico é o princípio de sua transformação (BOURDIEU, 1989, p. 212), e está estruturada pelas próprias regras do campo, que, entre outras estratégias, hierarquiza não só as instâncias judiciais e seus poderes, mas também as normas e fontes que conferem autoridade²⁶ às decisões dessas instâncias. Essa hierarquia varia de acordo com a época social, com as tradições e com as especialidades que se destacam dentro do campo jurídico. Logo, as práticas e os discursos jurídicos são decorrentes desta lógica de funcionamento do campo.

Os agentes jurídicos, “investidos de competências ao mesmo tempo social e técnica”, estabelecem a dinâmica do campo jurídico por meio da “cumulatividade e convergência” que os une em torno da “produção e da venda de bens e serviços jurídicos” (BOURDIEU, 1989, p. 233), o que estabelecerá como se dará a divisão do trabalho jurídico, da qual resulta, por sua vez, a prática judiciária que constitui a autoridade político-social das instituições produtoras ou distribuidoras do direito (RUIVO, 1989).

A divisão do trabalho jurídico, fruto do processo constante de racionalização e especialização, constitui o “princípio da complementariedade funcional dinâmica” do campo jurídico (BOURDIEU, 1989, p. 220). Isto significa dizer que os concorrentes dentro do campo jurídico, na verdade, servem uns aos outros na construção da cadeia de legitimidade do campo, para exercer e dividir entre eles a dominação simbólica. A dominação é, pois, resultado das relações cruzadas entre os agentes e instituições do campo, que “cada um dos dominantes sofre por parte de todos os outros, por estar ele mesmo dominado pela estrutura do campo através do qual exerce dominação” (BOURDIEU, 2008, p. 52).

Para Weber (2004b), a dominação é um caso especial de poder, cuja distribuição em uma comunidade é influenciada pela própria ordem jurídica, entendendo-se por poder “a probabilidade de uma ou várias pessoas impor, numa ação social, a vontade própria, mesmo contra a oposição de outros participantes desta comunidade” (WEBER, 2004b, p.

²⁶ Sendo autoridade, segundo Bourdieu (1989), a arte de fazer respeitar a ordem reconhecida como legítima.

175). Já como dominação²⁷ - aquela que, para os efeitos desta tese, Weber designa especificamente como dominação em virtude de interesses²⁸ -, compreende-se

uma situação de fato, em que uma vontade manifesta (mandado) do “dominador” ou dos “dominadores” quer influenciar as ações de outras pessoas (do “dominado” ou dos “dominados”), e de fato as influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações (obediência) (WEBER, 2004b p., 191)

As qualidades formais do direito sofrem influência das formas de dominação política, e, por isso, para poder compreendê-las

A força relativa das diferentes espécies de capital jurídico nas diferentes tradições tem que ser posta em relação com a posição global do campo jurídico no campo do poder, que, por meio do *peso relativo que cabe ao “reino da lei” (the rule of law) ou à regulamentação burocrática*, determina seus limites estruturais pela eficácia da ação propriamente jurídica (BOURDIEU, 1989, p. 219, destaques meus).

Quanto maior é a tendência a dar ao campo jurídico um caráter racional, mais racional se considerará o aparato de dominação, agora não pela referência a suas qualidades formais, mas pelo imbricamento que é feito entre a dominação e a racionalidade com relação aos fins que ela estabelece, isto é, ao objetivo que a partir dela pretende ser alcançado pela e como “justiça” (WEBER, 2004b).

1.2. “Governo de juízes”: uma justiça que tudo pode?

O Poder Judiciário constitui a máquina burocrática estatal destinada a aplicar o direito aos casos concretos de conflito entre os cidadãos, e entre estes e o Estado, além de ser um dos pesos republicanos de equilíbrio para o exercício de poder, cuja finalidade seria garantir seu uso não despótico ou autoritário por parte dos representantes políticos da sociedade. Sua composição, organização e o objeto de seu trabalho também são definidos pelo direito, conjunto de normas e princípios de fundo material e processual que

²⁷ Para Rojo (2005), os conceitos de poder podem ser agrupados em três linhas gerais de pensamento: a voluntarista, que destaca a perspectiva de quem tem mais probabilidade de impor sua vontade, o que implica assumir uma situação de desigualdade entre os integrantes de uma comunidade; a sistêmica, que analisa como se exerce o poder dentro de um sistema social isolado; e a crítica, que dá ênfase aos espaços de “não-decisão” dos dominadores onde os dominados podem mobilizar-se. A teoria de Weber faz parte da primeira linha de pensamento e é a que seguiremos neste trabalho.

²⁸ Em contraposição ao tipo ideal de dominação em virtude de autoridade, entendida como o poder de mando e seu relativo dever de obediência, sem relação com qualquer motivo ou interesse (WEBER, 2004b)

determinam “o que não está proibido” à ação dos cidadãos, e “o que está permitido” ao Estado.

Em que pese sua atual autonomia e expansão, na história política dos Estados Modernos, como destacam Arantes e Kerche (1999) recorrendo a um resgate sobre sua origem e a uma abordagem institucional sobre seu lugar na distribuição do poder, a proposta de criação do Poder Judiciário visava, antes de tudo, a um objetivo muito específico de controlar os atos do Poder Legislativo e garantir o livre desempenho da elite política que ocupava o Poder Executivo nos Estados Unidos do século XVIII²⁹. Nas palavras dos autores, a Constituição estadunidense de 1787³⁰ tratava de evitar “a tirania da maioria sobre a minoria” (ARANTES; KERCHE, 1999, p.32), por meio do poder de veto exercido por um grupo minoritário, porém com prestígio social, formado pelos juízes.

A partir de então, os juízes assumiriam a posição de “nova aristocracia das sociedades modernas” (ARANTES, 2014), já que “uma república não poderia conservar sua existência se a influência dos juristas nos negócios públicos não crescesse em proporção ao poder do povo”³¹ (TOCQUEVILLE citado por TOMIO; CARVALHO, 2013).

Para Koerner (2016), nos Estados Unidos, o “governo dos juízes”, apoiado no constitucionalismo, era visto como uma forma de racionalizar a democracia parlamentar e sua análise abria espaço para o debate acerca da oposição ou relação entre normatividade jurídica e racionalidade governamental, invocando distintas concepções sobre as funções a serem exercidas pelos órgãos judiciais e sobre o alcance que suas ações poderiam ou deveriam ter. Em outras palavras, adentrava-se no debate sobre os limites da separação e da intersecção entre direito e política expressa na figura dos juízes como representantes do Poder Judiciário na condição de ator político.

No entendimento de Arantes e Kerche (1999), uma vez que a democratização da política ameaçava o *status* de poder das classes dominantes, as elites políticas estadunidenses do século XVIII entregaram ao Judiciário, por meio do instrumento de revisão judicial, o controle dos atos normativos dos demais poderes, estabelecendo uma “solução liberal

²⁹ Onde, segundo os autores “o ideal liberal antecedeu a democracia”.

³⁰ Arantes (2014) afirma que a Constituição brasileira de 1891 copiou o modelo constitucional dos Estados Unidos e, posteriormente, sofreu mudanças que incluíram características do modelo europeu.

³¹ O que poderia ser entendido tanto como a jurisprudência acompanhando a força popular como contrapondo-se a ela.

para problemas democráticos”. Em estudo empírico mais recente sobre o mesmo tema³², Hirschl (2004) não só identifica uma transferência intencional de poder das instituições representativas para as instâncias judiciais³³, como também conclui que essa estratégia teria como objetivo preservar a hegemonia das elites dominantes – política, econômica e jurídica.

A tese da preservação hegemônica defendida por Hirschl, assegura que o incremento do prestígio e do poder de decisão do Poder Judiciário decorreu da intenção das elites em proteger ou reforçar suas posições dominantes, e estaria alinhada ao racionalismo radical da teoria das elites de C. Wright Mills, de acordo com a qual “o poder das elites resulta em grande medida da sua habilidade de controlar e reestruturar instituições sociais para atingir seus próprios objetivos”³⁴ (MOURE, 2005, p. 463, tradução minha).

Porém, não é apenas a marca do constitucionalismo moderno, com longas cartas de direitos e com sua integração no sistema de equilíbrio dos Poderes, que determina o lugar do Poder Judiciário nas democracias. O papel e as exigências do mercado também aparecem como importantes variáveis na definição das tarefas a serem cumpridas pelos órgãos judiciais em busca de estabilidade. Para Arantes (2014, p. 80, destaque meus),

Ainda durante o Antigo Regime [...] o desenvolvimento das relações comerciais e de produção e a gradual implantação do capitalismo também levaram à *valorização da Justiça como meio de garantia das relações entre agentes econômicos*, conduzindo a magistratura a uma profissionalização crescente e o Direito à condição de principal instrumento de racionalização da vida social e econômica.

Como assevera Weber (2004c, p. 70), para a economia de mercado em desenvolvimento da época, a “calculabilidade do funcionamento dos aparatos coativos” seria pressuposto técnico e força motriz desse desenvolvimento. Os interesses dos grupos dominantes, naquele então capitalistas burgueses, buscavam a aplicação preferencial de uma justiça formal relativizada, adaptada às necessidades de seus negócios jurídicos. É, segundo o autor, justamente a partir da modificação das condições de existência externas que resulta

³² Análise comparativa sobre a experiência jurídica de Canadá, Israel, Nova Zelândia e África do Sul.

³³ Desde outro ponto de vista, Garapon (2001) defende que o aumento de poder do Poder Judiciário não significa a transferência da soberania do povo para o juiz, mas sim uma modificação no sentimento em relação a esse Poder, que ganha espaço simbólico em virtude da simples possibilidade de sua intervenção como promotor de justiça; uma experiência de “influência recíproca”.

³⁴ Tese que coaduna com a defendida por Bourdieu em relação especificamente à elite jurídica, demonstrada na primeira seção deste Capítulo.

a exigência de mudança de significado do direito vigente ou a criação um direito novo, que será adaptado por “juristas profissionais” às expectativas sociais (WEBER, 2004c).

Para tempos mais recentes e em referência à realidade brasileira, porém na mesma direção interpretativa, Vieira (2008) aponta que a ampliação da esfera de exercício de autoridade dos órgãos judiciais, decorrente, segundo ele, do avanço do direito *em detrimento* da política, tem como uma de suas correntes de explicação a expansão do sistema de mercado, que veria na definição das diretrizes decisória dos tribunais uma estratégia para garantir certeza jurídica e estabilidade institucional, melhor do que aquelas praticadas pela atividade dos parlamentos, supostamente pressionados por demandas populistas e de ação pouco eficiente.

Santos (2001), nesse mesmo sentido, entende que o primado do Estado de Direito nas sociedades atuais decorre das teses de globalização econômica neoliberal sustentadas pelo Consenso de Washington, pelas quais ao Poder Judiciário seria atribuída a tarefa de garantir a previsibilidade e a rapidez necessárias à circulação do capital e ao modelo de desenvolvimento neoliberal, sendo necessário, para tanto, alterar as normas de regulação das relações privadas, assim como as que moldam o funcionamento do Estado. Segundo o autor (SANTOS, 2001, p. 127),

de todos os consensos liberais globais, o do primado do Estado de Direito e do sistema judicial é, de longe, o mais complexo e intrigante. Se não por outras razões, por se referir a instituições, nomeadamente os tribunais, que, melhor do que quaisquer outras, representam o caráter nacional de construção das instituições modernas e das quais, por essa razão, se poderia esperar uma maior resistência às pressões da globalização.

Essa também é a tese de Hirschl (2004), quem sustenta que o surgimento de uma *Juristocracia* - termo que cunha para caracterizar a expansão do poder político do Poder Judiciário - seria decorrência do declínio do ideal de igualitarismo socioeconômico e parte da agenda neoliberal interessada em delegar o poder de decisão sobre os negócios públicos e privados a “agentes semiautônomos”, como juízes e servidores públicos de corpos técnicos-administrativos (como Bancos Centrais, Cortes e Organismos Internacionais), protegidos das pressões político-partidárias.

A gramática e as formas do direito passaram a ser dominantes desde os Estados de Bem-estar ou desenvolvimentistas do pós Segunda Guerra Mundial, em decorrência, especialmente, das lutas da sociedade civil por um direito trabalhista que, por meio da introdução da concepção de justiça como forma de compensar as relações desiguais entre

empregadores e empregados, modifica os pressupostos da ordem jurídica liberal e introduz a demanda por igualitarismo. Neste momento,

A agenda igualitária, segundo essa estratégia, deveria insistir na judicialização da Administração, em uma reiteração da trajetória da judicialização do mercado de trabalho, sendo a mobilização do direito, suas categorias e procedimentos, considerada um indicador de democratização social (VIANNA e OUTROS, 2014, p. 19)

Entretanto, a positivação de direitos imposta pelas Constituições welfareanas “torna-se um brutal mecanismo de manutenção de exclusões estruturais, no âmbito de um projeto político que assentou a ideia e a prática de uma cidadania profundamente excludente” (AVRITZER; MARONA, 2014, p. 79), já que esta dimensão política (negativa) do direito promoveria a supressão da participação dos cidadãos na definição das “fronteiras da comunidade política”, estabelecendo um silenciamento estrutural dos sujeitos e configurando, pois, uma *metainjustiça* (AVRITZER; MARONA, 2014).

Para Hirschl (2004), em decorrência da constitucionalização de seus direitos e da proeminência do Judiciário no momento de concretizá-los, as pessoas estariam protegidas de uma possível intromissão do Estado em suas vidas privadas, mas, ao mesmo tempo, verificar-se-ia a perda de seu espaço de influência na política por meio dos canais representativos. O sujeito de direitos não seria necessária nem automaticamente, portanto, um cidadão, porque, além de sua identidade estar pré-determinada por uma igualdade jurídica formal, a dimensão política de sua participação na comunidade estaria tutelada pelo Estado (AVRITZER e MARONA, 2014)³⁵. Neste cenário, os cidadãos não são parte na construção do direito nem de seus próprios direitos, mas uma massa atomizada definida pelo conceito de sujeitos de direitos, descaracterizados politicamente pela “universalidade da lei” (RUIVO, 1989, p. 79). Na análise de Vianna e outros (2014) sobre a repercussão do processo de fortalecimento e ampliação do direito e do Poder Judiciário sobre o exercício da cidadania, os autores identificam que

O avanço irresistível da igualdade [formal] poderia provocar o *esvaziamento dos ideais e das práticas de liberdade*, entendendo-se, contemporaneamente, que a ampliação do direito, visível tanto na judicialização da política e das

³⁵ Em sentido contrário figura a tese de Werneck Vianna e Marcelo Burgos, na Introdução de *A democracia e os três poderes no Brasil*, segundo a qual “A revolução procedimental [do direito] teria ampliado os espaços para o exercício de uma “soberania complexa”, que consistiria na combinação de duas formas de representação, a política e a funcional, e de duas dimensões da cidadania, a política e a social; a primeira exercida pelos representantes eleitos com base nos procedimentos democráticos e a segunda, pela comunidade de intérpretes, composta inclusive pelos agentes judiciais legitimados pela Constituição” (Koerner e Maciel, 2002).

relações sociais, quanto na positivação dos direitos fundamentais, teria o “efeito de desestimular a face libertária e reivindicatória da cidadania social”. Fazer com que a efetividade dos direitos seja subsumida ao campo do direito, por fora, portanto, do terreno livre da sociedade civil, conduziria a uma *cidadania passiva de clientes, em nada propícia a uma cultura cívica e às instituições da democracia*, na chave negativa com que Tocqueville registrou a possibilidade de que a igualdade pudesse trazer perda à dimensão da liberdade. A igualdade somente daria bons frutos quando acompanhada por uma cidadania ativa, cujas práticas levassem ao contínuo aperfeiçoamento dos procedimentos democráticos, pelos quais o direito deveria zelar, abrindo a todos a possibilidade de intervenção no processo de formação da vontade majoritária³⁶ (VIANNA e OUTROS, 2014, p. 23, destaques em itálico meus).

Ainda segundo Vianna (2015, p. 99), “exercer, nesse contexto, controle sobre a agenda igualitária e sobre as suas repercussões sociais dependeria, então, de o Poder Judiciário exercer jurisdição sobre a forma de comunicação nelas dominantes – que é a do direito”. Para cumprir, pois, com essa nova tarefa de grande magnitude e importância social, os Judiciários de sistema de *civil law*, sem desfazer-se do ideal de magistratura como burocracia especializada do Estado conforme a classificação weberiana, passaram a integrar institutos da jurisdição de *common law*, em especial “a criação jurisprudencial do direito e a *influência política do juiz*” (VIANNA e OUTROS, 1997, p. 37, destaque meu), afastando-se, assim, não só do positivismo estrito, mas também dos controles externos:

Nos países de *civil law* onde se aprofunda a convergência com o sistema de *common law*, especialmente nos contextos nacionais em que, *de jure* e de fato, o Judiciário se autonomiza do controle do sistema político, ele tende a se manifestar como um “poder difuso”, sem que conheça a ação de mecanismos institucionais que lhe sirvam como contrapeso (VIANNA e OUTROS, 1997, p. 37, itálicos no original).

O alargamento do Judiciário, de acordo com os estudos de Tate e Vallinder (1995), consiste, assim, tanto na diversificação de temas e áreas sobre as quais os órgãos judiciais têm o poder de decisão, como na expansão dos procedimentos, linguagem e corpo técnico do Judiciário para dentro dos espaços dos Poderes Legislativo e Executivo. Para Vieira (2008), esta ampliação dos poderes judiciários, que em seu trabalho se ilustra pelo papel

³⁶ A esta linha de avaliação sobre as consequências do processo de expansão do direito e do Poder Judiciário Vianna e outros (2014) denominam *procedimentalista*, tendo em vista seu foco na forma de exercício da política democrática, sendo que sua máxima representação estaria nas obras de Habermas e Garapon. Outra perspectiva para a abordagem do tema seria, segundo os autores, a *substancialista*, que vê no redimensionamento do direito e do Poder judiciário um processo de extensão da esfera democrática, pelo qual se daria a integração de grupos excluídos dos espaços políticos representativos e que coloca os juízes como intérpretes da vontade geral explícita no direito positivo, tendo em Cappelletti e Dworkin seus principais expoentes.

desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal como órgão de cúpula do sistema jurídico brasileiro, refere-se também ao aumento de autoridade da Corte não apenas sobre os demais poderes, mas também sobre as instâncias inferiores do próprio Poder Judiciário, resultando, indevidamente segundo o autor, no acúmulo e confusão entre o exercício de autoridade e o exercício de poder – faltando sobre este último controles democráticos por parte de outros Poderes e da cidadania.

Além de não ter controles sobre si, ocorre que, por ocasionar a dispersão de fontes de poder e incrementar a possibilidade de vetos, do aumento da incidência do Judiciário na definição dos limites de atuação tanto dos Estados como dos cidadãos em uma democracia, surgem dificuldades também no processo de *policy-making*: “Do ponto de vista da governabilidade, a participação do Judiciário no jogo político torna mais incerto e custoso o processo de tomada de decisão política” (ARANTES; KERCHE, 1999, p.31).

Para Taylor (2007), quanto mais amplo e vinculante o instrumento jurídico utilizado na discussão de uma política pública, maior seria a possibilidade de criar-se um ponto de veto dentro do Judiciário a respeito dessa política, já que seriam sua natureza e características as que determinariam sua apreciação pelo Poder Judiciário – isto significar dizer que *a importância de um tema ou o interesse da opinião pública sobre ele motivaria a abordagem (ou não) do Judiciário a seu respeito*³⁷.

Somadas as prerrogativas de independência judicial com as possibilidades de revisão judicial acerca da constitucionalidade das leis, os órgãos jurisdicionais passam a ter influência na definição tanto legislativa quanto executiva das políticas públicas (TOMIO; CARVALHO, 2013). A soma da participação do Judiciário na dimensão da *polity* (distribuição de poder) anteriormente descrita com sua intervenção também nas *policies* (ações de governo) reforça o diagnóstico de agigantamento do Poder Judiciário para além de suas convencionais competências.

A atribuição de uma “responsabilidade finalística ao juiz” (VIANNA e OUTROS, 1997, p. 26), permite que, por meio da técnica interpretativa, os *valores e preferências*

³⁷ Para Taylor (2007), as perguntas-chave que deveriam ser feitas para chegar a esta resposta seriam: i) em que momento e de que maneira o judiciário pode influenciar as políticas públicas; ii) quais as motivações do Judiciário para resolver disputas sobre políticas públicas; iii) como os atores externos ao Judiciário usam-no para atingir seus objetivos políticos [em termos de políticas públicas]; e, iv) quais as consequências da atuação do Judiciário nas políticas públicas.

ideológicas dos atores judiciais passem a ser refletidos em sua atuação para dentro e para fora do Judiciário (KOERNER; MACIEL, 2002).

A partir da análise estratégico-comportamental, considera-se que os juízes decidem tendo em vista suas preferências, ainda que ponderem as posições de outros atores estratégicos sobre os temas que decidem e sofram influência dos constrangimentos institucionais aos quais estão submetidos (TAYLOR, 2007; CARVALHO, 2004; OLIVEIRA, 2003). O Judiciário, assim, não é somente “empurrado” a assumir novas funções no cenário democrático (CAPPELLETTI, 1999; DALLARI, 2002; VIANNA E OUTROS, 1997, 2014)³⁸, mas seus membros, voluntaria e conscientemente, também aproveitam este cenário para reposicionar-se como “guardiães das promessas democráticas” (GARAPON, 2001).

Modificada em um primeiro momento pela expansão do rol de direitos positivados, assim como pela responsabilidade de controlar os atos dos outros Poderes, a dinâmica do Judiciário se vê transformada da mesma forma pela prática cotidiana de seus operadores, os magistrados, “de onde se originaria a figura do juiz-herói – em oposição ao juiz-funcionário da *civil law* – guardião dos direitos fundamentais e não simples operador da doutrina da certeza jurídica” (VIANNA e OUTROS, 1997, p. 37, *itálicos no original, sublinhados meus*).

Os juízes, ao portarem-se como “árbitros dos costumes”, expressando uma “nova ética de deliberação coletiva”, conseguem forte atenção e adesão da opinião pública (GARAPON, 2001). Segundo a pesquisa feita por Hirschl (2004), com o apoio de outras elites, os juízes tornam-se responsáveis por decidir e consolidar questões morais que já não mais decorrem ou se fortalecem, como outrora, no âmbito dos espaços democráticos. Ao decidir sobre os princípios que devem nortear as relações sociais, o Judiciário alcança seu lugar como depositário da “política comum”, da qual inicialmente havia se apropriado por força da invasão do campo jurídico na vida do cidadão e na dinâmica de outros Poderes (ARANTES, 2014; VIANNA e OUTROS, 1997). A função de moralização do Estado e da vida dos cidadãos entregue ao Judiciário configura uma “nova ordem de valores” para a sociedade.

³⁸ Estes autores defendem que o aumento de poder do Poder Judiciário é consequência das transformações institucionais e sociais e acreditam na possibilidade de que a ação do Judiciário possa, por meio do exercício de uma “pedagogia cívica” e de sua abertura à ação e participação de grupos tradicionalmente excluídos, contribuir com o reforço da democracia.

Ao apropriar-se do ideal de justiça e tendo como seu objetivo programático e simbólico a busca pelo justo, o direito se apresenta como o “lugar da práxis pelo qual se pode ter acesso ao terreno da utopia” (VIANNA e OUTROS, 1997, p. 24), ou, nos termos da sociologia jurídica bourdieana, “o lugar de atualização da razão universal” (BOURDIEU, 1989, p. 214). Tendo isto em vista, ao invés de uma análise sobre o lugar do Poder Judiciário na democracia, Garapon (2001) propõe debater como o Poder Judiciário teria tomado o lugar da democracia³⁹.

Segundo Raynaud, (citado por RICOUER, 2001, p. 13) “a demanda por justiça vem do desamparo da política, ‘o direito tornando-se a última moral comum em uma sociedade que não mais a possui’”, resultando em uma “democracia governada pelo direito” ou uma “democracia jurídica”. Esse é também o entendimento de Vianna e Outros, para quem, na tradição específica dos países de *civil law*,

[...] o constitucionalismo democrático conduz a uma crescente expansão do âmbito de intervenção do Poder Judiciário sobre as decisões dos demais poderes, pondo em evidência o novo papel daquele Poder na vida coletiva – o que já justificaria o uso da expressão de “democracia jurisdicional” como designação política do Ocidente desenvolvido (VIANNA e OUTROS, 1997, p. 31).

Nesse contexto, o que se espera do Poder Judiciário, segundo Garapon (2001), é uma justiça total, que ampare, abrigue e submeta a tudo e todos, colocando ao Judiciário uma tarefa impossível de cumprir: “pressupor que as formas de tutela de justiça, substitutas da repressão, têm como função criar, ou seja, *proporcionar o surgimento do novo*” (RICOUER, 2001, p. 16, destaques meus).

Reforçando a equivalência simbólica entre lei-direito-justiça, e fazendo com que as demandas políticas passem a ser expressadas pela linguagem jurídica, e sejam exigidas no formato dos procedimentos e executadas nos espaços jurídicos, o lugar tomado pelo Poder Judiciário na sociedade contemporânea se consolida, sobretudo, pela sua capacidade de legitimar-se no imaginário coletivo como um “espaço de exigibilidade da democracia”: “antes concebida de maneira negativa e punitiva, a justiça torna-se positiva e construtiva [...] *instituidora*” (GARAPON, 2001, p. 49, destaque meu).

³⁹ Este é o argumento de Garapon em seu estudo sobre a transformação do Poder Judiciário e do direito na França dos últimos 20 anos – e, por extensão, nos países de tradição civilista.

CAPÍTULO 2. ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA: CONTROLE OU EXPANSÃO DO (PODER DO) PODER JUDICIÁRIO?

“Toda dominação manifesta-se e funciona como administração”, afirma Weber (2004b, p. 193) ao analisar a posição dominante e a dinâmica de distribuição do poder de mando de um pequeno grupo especializado e permanente de funcionários que constituem, junto a outros grupos de distinta natureza, uma organização. Em um ambiente democrático esta dominação é disfarçada pela disposição do dominador em servir aos dominados, sendo a estrutura de dominação, entretanto, montada para preservar o poder ao reservá-lo a um número restrito de dominadores (WEBER, 2004b).

Esse também é o entendimento de Bourdieu (2008) quando aponta que, sendo o campo de poder um campo de disputas entre os diferentes capitais sociais, um dos principais motivos de desequilíbrio no interior do campo são as disputas pela dominação sobre as instâncias burocráticas, já que as medidas administrativas podem alterar a “taxa de câmbio” entre esses capitais.

Para Faria (1989a), o próprio direito cria “novos modos de juridicidade” que se expressam em “anéis burocráticos de caráter jurídico-administrativista”. Para tanto

O discurso jurídico do Estado intervencionista agora se torna ético, programático e pedagógico, fundado em *critérios específicos de eficiência*. Dito de outro modo: enquanto o discurso jurídico liberal invocava a isenção ideológica de uma cientificidade “positiva”, para “nomear” o real, assegurar o monopólio da produção do direito, enfatizar a unidade lógico-formal do Estado e estabelecer as fronteiras entre o lícito e o proibido, o discurso jurídico do Estado intervencionista é operativo, diretivo e fabulador, uma vez que sua legitimidade repousa, em última instância, no sucesso – isto é, em sua capacidade de dar respostas minimamente plausíveis a contradições e dilemas gerados pelo desenvolvimento capitalista. No limite, portanto, esse sucesso sempre encerra um ato de força e arbítrio – mas uma força e um arbítrio mascarados por uma cosmovisão garantidora da dominação, ou seja: a retórica da “justiça social”, a ideologia do “progresso”, etc. (FARIA, 1989a, p. 33-34).

Não há, assim, conflito entre a segurança jurídica buscada pelas forças políticas e econômicas como visto no Capítulo anterior, e a discricionariedade administrativa, já que ambas estão à serviço dos mesmos objetivos de consolidar o sistema jurídico. Ao contrário do que afirmam Vianna e Outros (1997), o direito promove uma “revolução passiva” ou ‘revolução sem revolução’, entendida como um movimento de mudança que faz triunfar as forças conservadoras, porque “se encaminha, progressiva e

molecularmente, para uma nova síntese por meio de um Poder de Estado – o Judiciário – investido de interpretar o seu movimento e erigido em seu funcionário” (VIANNA E OUTROS, 1997, p. 34, destaque meu).

No aparente dilema entre manter a hegemonia e o hermetismo do campo jurídico e “abrir-se” a novos papéis sociais, agora não só expressando a substância da justiça, mas adentrando na esfera oficial da administração burocrática dessa justiça, o Poder Judiciário não rompe com sua lógica tradicional de funcionamento, mas a amplia utilizando-se da própria estrutura do direito para reposicionar-se no cenário político, “inovando vinculadamente”, como diria Ruivo (1989, p. 83). Para Bourdieu

A função da manutenção da ordem simbólica que é assegurada pela contribuição do campo jurídico é – como a função de reprodução do próprio campo jurídico, das suas divisões e das suas hierarquias, e do princípio de visão e divisão que está no seu fundamento – produto de inúmeras ações que não têm como fim a realização desta função e que podem mesmo inspirar-se em intenções opostas, como os trabalhos subversivos das vanguardas, os quais contribuem, definitivamente, para determinar a *adaptação do direito e do campo jurídico ao novo estado das relações sociais* e para garantir, assim, a legitimação da forma estabelecida destas relações (BOURDIEU, 1989, p. 254, destaque meu).

O surgimento de um novo subcampo jurídico reforça o campo jurídico, ao incluir em sua esfera novas competências, requerer novos tipos de formalização, reforçar e renovar as habilidades profissionais dos operadores jurídicos. O *subcampo jurídico da administração da justiça estatal* (ALMEIDA, 2010) aproxima ainda mais a racionalidade formal do direito da organização administrativa do Estado, que, por sua vez, permite aos agentes e instituições jurídicas diversificar suas relações com outros campos e determinar novas posições em relação a eles.

Bourdieu (1989; 1991), Weber (2004c), Faria (1989), Ruivo (1989), Ravina (2000), de forma geral, e Vieira (2008), Koerner (2015), Fragale Filho (2013) e Vianna e outros (1997) no escopo específico do campo jurídico brasileiro, afirmam que, ao renovar-se a partir do uso de outras técnicas e saberes em busca da “modernização”, o Poder Judiciário aumenta o “consenso valorativo” a seu respeito (RUIVO, 1989), aproximando-se da sociedade ao atender suas demandas por maior transparência e qualidade de ação, e, assim, reestruturando o fundamento de sua legitimidade.

A racionalização do direito por meio das técnicas de administração como doutrina da gestão, agora no caminho inverso – e ao mesmo tempo complementar - ao que ocorreu no início do Estado Moderno, quando o direito racionalizou o burocracia, será um novo

meio para manter a aceitação dos dominados e para emprestar nova roupagem de formalidade e impessoalidade ao campo jurídico (BOURDIEU, 1991), no contexto e sob o pretexto de reformas aos sistemas judiciais, com a derivada criação dos Conselhos de Justiça.

2.1. A administração da justiça: conceitos e propósitos

No contexto da reforma aos sistemas de justiça, ou mais especificamente ao Poder Judiciário, consideram-se duas dimensões principais de intervenção: uma que diz respeito ao seu papel político como poder de Estado no balanço dos poderes republicanos, e outra que se refere à organização e ao funcionamento interno dos tribunais, com observância aos correspondentes resultados que esse funcionamento engendra. Nesta seção, abordaremos este último aspecto da reforma do Judiciário, enfocando-o como um conjunto de órgãos da administração pública estatal voltado à prestação de serviços jurisdicionais. Não desconsideraremos, entretanto, que esta prestação sofre influências políticas de diversas matizes e setores, bem como tem implicações sociopolíticas, seja diretamente em relação ao próprio Judiciário e às pessoas envolvidas nos litígios, seja indiretamente no imaginário social a respeito do sistema judiciário e do significado e alcance da “justiça”, perspectiva já analisada no Capítulo 1.

Falcão (2007, p. 24) prega a necessidade de construir uma alternativa ao atual “legalismo formalizante excludente” - representado pela repartição desigual de direitos e deveres entre os cidadãos -, por meio de uma “doutrina jurídica da administração da justiça” que evite que o “uniprofissionalismo e a hierarquização do Poder Judiciário” se reproduza no âmbito administrativo desse poder. Santos (1986), de sua parte, argumenta que a visão institucional ou organizacional proposta pelo que ele designa como sociologia da administração da justiça seria uma alternativa à visão normativista do direito, sendo que as condições sociais e intelectuais para tal análise só teriam se dado quando tanto o Estado (na condição de Estado providência ou desenvolvimentista) como os organismos internacionais empurraram o direito ao papel de promotor do desenvolvimento social e econômico, exigindo dele produtividade, eficiência e efetividade.

Constituída como uma administração burocrática nos moldes propostos por Weber (2004b) para a administração do Estado, hierarquizada e com unidades especializadas, a organização dos tribunais só há muito pouco tempo passou a ser entendida e operada como um sistema que deveria ser considerado um todo contínuo em relação ao seus fluxos, processos e resultados de trabalho (HAMMERGREN, 2011). Amparado no princípio da independência funcional e autonomia administrativa, o Poder Judiciário resistiu aos primeiros intentos de reformas organizacionais, defendendo que sua *accountability* frente à sociedade dar-se-ia pelo estrito cumprimento dos procedimentos legais, pela obrigação de justificação e publicidade de suas decisões, e pela possibilidade de recorrer a instâncias superiores no caso de discordância em relação às sentenças proferidas, o que o mantinha restrito ao âmbito de uma *accountability* formal (SANTISO, 2003).

Além disso, o Judiciário temia que a administração judicial pudesse mudar a dinâmica de trabalho dos juízes e juízas, levando à necessidade de rever os procedimentos de “produção em série” que haviam sido conformados na tradição da prática jurisdicional daquela “burocracia mecânica” (NG, 2011). As “técnicas organizacionais” originalmente adotadas pelos tribunais tinham como base critérios endógenos, como a distribuição de trabalho entre os funcionários administrativos de acordo a critérios subjetivos, a ordem de julgamento dos processos determinada por discricionariedade dos profissionais das unidades judiciais, a agenda de audiências definida pela disponibilidade dos juízes de acordo com seu tempo de permanência nos tribunais, entre outros.

O problema, de acordo com Ng, Velicogna e Dallara (2007), é que havia uma grande discrepância entre estes critérios informais, as necessidades práticas da sociedade em termos de justiciabilidade e transparência, e até mesmo os critérios meramente formais de *accountability*, o que acabaria por reforçar a falta de conhecimento sobre o funcionamento dos tribunais e, por consequência, o distanciamento destes com o público.

Foi no cenário de “crise” apresentado no final dos anos de 1980, com o aumento da demanda e concomitante falta de estrutura e organização ou inadequação do Poder Judiciário para poder atendê-la que o Poder Judiciário, no escopo mais amplo das reformas do Estado, passou a ser objeto de atenção e intervenção reformista⁴⁰

⁴⁰ Isto também decorreu da incessante demanda dos organismos internacionais por um Judiciário mais célere e previsível. No Brasil, Luis Carlos Bresser-Pereira, Ministro da Reforma do Estado no governo do

(NOGUEIRA, 2011; BERTHIER; PAULIAT, 2008). Estas reformas estavam especialmente vinculadas ao modelo de administração estatal conhecido como Nova Administração Pública (*New Public Management*), originado no Reino Unido no bojo das reformas neoliberais de redução e efficientismo do Estado.

Pela corrente da Nova Administração Pública, as dimensões de bom funcionamento do Judiciário seriam dadas pela racionalidade operacional e pela qualidade dos resultados do sistema, com a inclusão de novas tecnologias de informação, o desenvolvimento de uma nova cultura organizacional, novos fluxos de “produção”, o uso eficiente de recursos, e a profissionalização administrativa, entre outras mudanças com vistas a alcançar objetivos pré-definidos em um planejamento estratégico institucional. Em resumo, para “mudar a cara do Judiciário” e trazer-lhe de volta a confiança dos cidadãos, assim como fazê-lo funcionar de acordo com as demandas da população, deveria haver uma mudança integral de “estruturas, processos e mentalidades” (SANTOS; GOMES, 2001, p. 17).

Além destas, as influências do *Law and Economics* também pautaram a análise da administração dos tribunais e suas consequentes mudanças a partir da teoria da agência (agente-principal), entendendo a sociedade como “principal”, aquele que define o serviço a ser prestado, e como “agente” os tribunais e os juízes e juízas que os compõem, a quem caberia o cumprimento das atividades e objetivos definidos pelo principal (AKUTSU; GUIMARÃES, 2015). Nesta teoria estariam consideradas as interferências da assimetria de informações entre um ator e outro, além de um eventual conflito de interesse entre as partes, ou ainda, a dificuldade de verificação do cumprimento das tarefas atribuídas ao agente pelo principal. A organização judicial serviria, então, para reduzir os custos de transação entre ambas partes e assegurar que o principal executasse as tarefas de acordo com as determinações dadas pela sociedade.

Para a Sociologia Jurídica, por sua vez, estas reformas deveriam considerar a desigualdade entre as partes que constituem a controvérsia judicial e o objetivo social a que se destinam: se meramente gerenciais (PEDROSO, 2003) e com propósitos endógenos ou, no contexto mais amplo de uma “revolução democrática da justiça”, emancipatórias (SANTOS, 2011). Segundo Santos (1982, p. 15), se não monitoradas, estas modificações no sistema jurídico poderiam reforçar uma “distribuição assimétrica

Presidente Fernando Henrique Cardoso, declarou que os integrantes do Poder Judiciário, assim como os do Ministério Público, não demonstraram apoio à reforma administrativa (Nogueira, 2011).

da dominação jurídico-política”, já que “as reformas no campo do direito podem ser a manifestação de deslocamentos de poder em curso dentro do estado capitalista”.

Há quem considere, ainda, que as mudanças estruturais produzidas dentro do Judiciário impactariam a forma como as pessoas interpretam e vivem o direito, como constroem suas práticas sociais e as representações sobre seus próprios direitos. Desde o ponto de vista da Psicologia Social, ao tratar da “reforma da administração da justiça” o que o Judiciário faz é expandir a força simbólica da cultura jurídica e a imposição de novas e diferentes formas de uso do direito, regressivas se resultam em sujeitos subalternos, ou progressivas se colaboram para o surgimento de sujeitos autônomos (CORTIZO, 2006).

Do ponto de vista interno, o Congresso de Administradores das Cortes Estatais dos Estados Unidos⁴¹ (*CONFERENCE OF STATE COURT ADMINISTRATORS*, 2001) vê na administração judicial um meio para fortalecer a imagem do Poder Judiciário frente à sociedade. Acreditam que a administração judicial deve ser de competência dos magistrados e magistradas, por poderem, tendo em vista seu conhecimento especializado sobre o funcionamento dos tribunais, construir os elementos necessários de *accountability* ao mesmo tempo em que organizam as unidades judiciais e promovem a prestação jurisdicional de forma independente. De acordo com a organização

Como uma entidade governamental, o ramo judicial sempre estará sujeito a críticas referentes à sua atuação; isto é inevitável, e inclusive bem-vindo, em uma sociedade livre e aberta. O desafio para o sistema de tribunais é prevenir que essas críticas se transformem em ataques que interfiram na capacidade do judiciário governar a si mesmo. O ramo judicial deve articular uma clara visão do que deve ser alcançado para ser inteiramente *accountable*, e demonstrar porque a habilidade das cortes para atender às expectativas do público depende da liberdade para controlar e administrar seus próprios assuntos. (*Conference of State Court Administrators*, 2001, p. 10, tradução e sublinhados meus).

Administrar a justiça pode significar tanto oferecer a prestação jurisdicional em si mesma, como organizar administrativamente os recursos e processos de trabalho dos órgãos judiciais para que ofereçam essa prestação jurisdicional de melhor forma possível. Para os fins desta seção da tese, recorreremos didaticamente às três distintas dimensões em que a administração dos tribunais pode ser dividida (PNUD, 2005a): i) o *governo judicial*, responsável pela representação política dos órgãos judiciais e pela definição das diretrizes

⁴¹ “A Conferência dos Administradores das Cortes de Estado (COSCA) foi organizada em 1953 e é composta pelo principal chefe administrativo das cortes em cada um dos cinquenta estados [dos Estados Unidos], o Distrito de Columbia, Porto Rico, Ilhas do Norte Marianas, e os Territórios Americanos de Samoa, Guam e Ilhas Virgens” (*Conference State Courts Administrators*, 2001, p. 2, tradução minha)

e políticas gerais do Judiciário, por meio do planejamento institucional; ii) a *gerência judicial*, responsável pela implementação das políticas definidas no âmbito do governo judicial, por meio da alocação específica de recursos e da operação e manutenção dos sistemas de informação e administração dos tribunais; e, iii) a *operação das unidades judiciais*, responsável pelo trabalho direto com os processos judiciais, determinando a agenda de julgamento, a distribuição de causas, a atenção ao público e demais rotinas de trabalho, também em consonância com as diretrizes institucionais gerais estabelecidas pelo órgão de governo judicial.

Em estudo comparado⁴² encomendado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2005a; 2005b) a fim de apoiar o processo de institucionalização do Conselho Nacional de Justiça recém criado no Brasil em 2004, identificou-se que, de acordo com as atribuições definidas pela Constituição Federal (art. 103-B), o CNJ tinha fundamentalmente competências em nível de governo judicial, cabendo-lhe, em termos administrativos, a normatização e padronização dos processos organizacionais do Poder Judiciário. Entre os objetivos definidos para o CNJ, o estudo apontava o desenvolvimento do planejamento estratégico do sistema, a coordenação das reformas substantivas aliadas às correspondentes reformas operacionais; entre os desafios, a necessidade de separação entre funções jurisdicionais e administrativas, de assessoria técnica especializada em administração, e da clara separação entre as competências e funções do CNJ e do STF, tendo em vista que a presidência de ambos seria exercida concomitantemente pelo mesmo Ministro.

O planejamento estratégico serviria para garantir organicidade e coerência às atividades do sistema judicial, além de prevenir o ativismo institucional por meio da definição de prioridades organizacionais (SILVA; FLORÊNCIO, 2011). Tanto PNUD (2005a) como Ng (2011) estabelecem que as primeiras perguntas que deveriam ser feitas para a introdução de boas técnicas de administração seriam: o que será administrado, quem administrará o quê, e com que propósito será conduzida a administração.

A principal discussão decorrente da adoção de uma organização do Poder Judiciário baseada em critérios próprios da administração refere-se ao questionamento da vulneração (ou não) do princípio da independência jurisdicional⁴³. Em que pesem as

⁴² Entre Espanha, Portugal, México, Argentina e Colômbia e Chile.

⁴³ Tema que também será abordado quando tratamos do histórico de aprovação da “Reforma do Judiciário” pela EC 45/2004.

resistências principalmente de juízes e juízas, Falcão (2007), durante sua passagem como Conselheiro no CNJ, foi categórico em afirmar que o Poder Judiciário se apropriou do princípio da independência como forma de garantir seu isolamento diante da população, mas que, no seu entendimento, este princípio não é prerrogativa do juiz, mas sim direito do cidadão, uma vez que constitui um meio, e não um fim em si mesmo, para assegurar um julgamento imparcial. Para o autor, a independência é um princípio da jurisdição, não se aplicando à administração e às suas decorrências na organização dos tribunais.

Segundo o estudo de Berthier e Pauliat (2008)⁴⁴, há uma grande distinção dos resultados dos trabalhos entre o modelo de administração da justiça com foco na qualidade do funcionamento do sistema judicial em sua integralidade conduzida por um Conselho de Justiça⁴⁵, e aquele em que o Conselho de Justiça defende a independência judicial de juízes e juízas, onde a qualidade do Judiciário seria dependente da qualidade do trabalho desses profissionais. Garoupa (sem data) reforça esse entendimento considerando que a distinção entre a independência para a jurisdição e a autonomia para a administração possibilita que as tarefas administrativas, em especial aquelas cumpridas pelos Conselhos de Justiça, possam ser executadas por outros profissionais que não os jurídicos.

O tema é tão relevante no cenário internacional que dois estudos abrangentes preparados para a Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ) abordam-no, alertando para a necessidade de distinção entre os procedimentos administrativos e os processos jurisdicionais e, como consequência, para a necessidade de separar os mecanismos e informações de *accountability* política daquelas medidas e estratégias para a administração de qualidade do funcionamento dos tribunais (BERTHIER; PAULIAT, 2008; LANGBROEK, 2010).

Para evitar a interferências direta das atividades administrativas sobre as jurisdicionais Langbroek (2010) propõe que seja a organização dos tribunais, e não o trabalho individual dos juízes e juízas, o principal objeto da administração da justiça, vez que

faz uma grande diferença se os tribunais são considerados unidades organizacionais do terceiro poder estatal, cumprindo um papel essencial de equilíbrio na perspectiva da separação de poderes, ou se juízes preencherão este papel individualmente em uma regra baseada no contexto de adjudicação (LANGBROEK, 2010, p. 10).

⁴⁴ Estudo englobando a análise sobre a administração do sistema de justiça de 46 países da União Europeia.

⁴⁵ Que, segundo as autoras, é o que prevalece na Europa.

Para Langbroek (2010)⁴⁶, a organização administrativa dos tribunais por um órgão central é importante porque “coletiviza” o trabalho jurisdicional. Entretanto, a padronização do funcionamento dos tribunais definida por uma política nacional ou um planejamento estratégico global não se traduz automaticamente em administração local de qualidade. Nas palavras do autor, “implementar uma administração baseada na mensuração da qualidade significa considerar as necessidades específicas de cada tribunal, antes de impor soluções uniformes e nacionalizadas em organizações tão diversas e complexas como as do sistema de justiça” (LANGBROEK, 2010, p. 12, tradução minha)⁴⁷.

Com vistas à democratização do sistema de justiça e à efetivação dos direitos sociais e econômicos, na realidade brasileira, a partir da existência das práticas de administração iniciadas pelo Conselho Nacional de Justiça, Escrivão Filho (2010, p. 21, destaque meu) entende, em posição contrária à de Langbroek e de Berthier e Pauliat, que haveria a possibilidade da administração da justiça promover uma *política de justiça*, como o “conjunto estratégico de medidas e atividades de caráter institucional de *distribuição de justiça*, para além da atividade jurisdicional em si, em sua realização atomizada”.

Segundo Escrivão Filho

Tal política deve realizar-se a partir da coordenação entre as funções gerencial e jurisdicional, onde: a) a função gerencial pode ser um meio para a realização da jurisdição enquanto fim; b) pode a via gerencial constituir-se meio e fim em si; e c) pode a via jurisdicional ser um meio e fim em si mesma.

a) Quando a função gerencial é concebida de modo a potencializar a via jurisdicional à consecução de seus fins, a política de Justiça utiliza-se da política judiciária para a adequação e organização da estrutura judiciária como meio de efetivação dos Dhescas dos através da via judicial.

[...]

b) Existe a possibilidade da política de justiça realizar-se tão somente a partir de instrumentos e funções gerenciais, de governo e gestão, para além da via jurisdicional. No Brasil, esta via ainda é pouco conhecida mesmo pelos próprios Tribunais – ou é ignorada por eles – mas vem sendo explorada, alargada, consolidada e potencializada pelo CNJ, a partir, sobretudo, das funções de sua presidência.⁴⁸

[...]

c) Quando a política de justiça realiza-se na medida estrita da via jurisdicional, ela insere-se no fenômeno da *judicialização da política*. (ESCRIVÃO FILHO, 2010, pp. 21-23, destaque no original)

⁴⁶ Análise comparativa da qualidade da administração dos tribunais e das organizações judiciais nos Conselhos de Justiça de Inglaterra e País de Gales, Finlândia, França, Alemanha, Holanda, Eslovênia, Suécia e Ucrânia.

⁴⁷ Como exemplo, ele cita os casos da Inglaterra e da França, onde os esforços para promover melhores serviços foram considerados insuficientes, porque os processos foram construídos no modelo top-down e estiveram restritos a temas de financiamento ou mudanças genéricas nas estruturas formais ou nos modos de funcionamento dos tribunais.

O principal questionamento feito por Langbroek (2010) a respeito deste posicionamento, entretanto, é até que ponto os órgãos de administração da justiça podem desenvolver políticas que interfiram no conteúdo das decisões judiciais ou no cumprimento dos procedimentos processuais sem contaminar o princípio da independência e sem que a discricionariedade administrativa se confunda com a arbitrariedade na definição de seus objetivos quando estes se interseccionam com a esfera jurisdicional, em especial com a realização do direito substantivo.

Em geral, quando isto ocorre, ou seja, quando a administração da justiça permite aos administradores decidir sobre a realização do direito material, sobre a “realização da justiça”, a pesquisa de Langbroek (2010) demonstra que a tendência é que os próprios juízes e juízas passem a se interessar ou a monopolizar o desenvolvimento organizacional dos tribunais e ocupem cada vez mais espaço nos órgãos de administração central, e isto poderia, ao contrário pretendido por Escrivão Filho, limitar a possibilidade de uma organização administrativa democrática e administrativamente especializada com foco na gestão de qualidade.

Há, ainda, o risco de que o exercício de competências administrativas por membros do próprio Poder Judiciário abra campo para atender demandas de natureza interna, como uma definição organizacional que privilegie os interesses dos magistrados e magistradas em termos corporativos, ou os interesses das autoridades políticas externas ao ambiente judicial, em sua relação com outras elites político-administrativas (LANGBROEK, 2010).

Para Berthier e Pauliat (2008, p. 5), “os métodos escolhidos para administrar e gerenciar o sistema de justiça como um todo e os tribunais em particular refletem o modelo [de administração] adotado e, portanto, a natureza das relações que esses países querem estabelecer entre a justiça e outros poderes e instituições”. As autoras defendem que a definição precisa do modelo e dos métodos de administração é essencial para determinar quais serão os poderes e competências daqueles que exercerão essas funções e, por conseguinte, essenciais também para evitar a sobreposição entre funções administrativas e jurisdicionais e, assim, permitir estabelecer critérios de supervisão e avaliação do seu cumprimento. A síntese desta linha interpretativa é que a administração da justiça deve ser uma “administração de bastidores”, visando introduzir inovações que reforcem a transparência, o bom funcionamento e a legitimidade do Poder Judiciário em sua função

precípua e prioritária de prestar bons serviços de resolução de conflitos e disputas jurídicas, sem desbalancear a distribuição de poder no Estado (BERTHIER; PAULIAT, 2008).

2.1.1. Medidas para uma administração da justiça de qualidade

A fim de poder proceder à análise dos projetos e ações do CNJ que serão apresentados nos próximos Capítulos, ainda que correndo o risco de enveredar por uma abordagem prescritiva, apresentaremos a seguir alguns parâmetros considerados pelos principais estudos internacionais para uma “administração de qualidade da justiça”⁴⁹. O termo é derivado da escola de Administração de Qualidade decorrente da Nova Administração Pública e sua concepção utilizada como forma de orientar tribunais e órgãos superiores de administração, como os Conselhos de Justiça, a promover mudanças na organização de seus processos de trabalho com vistas a alcançar prioritariamente a satisfação do público na prestação dos serviços jurisdicionais⁵⁰.

No entendimento de Schauffler (2007), o principal desafio da administração do sistema de justiça é institucionalizar as reformas que forem sendo desenvolvidas em busca da melhoria do funcionamento do sistema, através do correspondente desenvolvimento de capacidades gerenciais; por sua vez, o desafio da institucionalização das reformas em um sistema judicial descentralizado e complexo⁵¹ é definir medidas apropriadas que contemplem ao mesmo tempo o funcionamento dos tribunais e explicitem os propósitos institucionais.

A administração de qualidade pressupõe a vontade da instituição em aprender e ser flexível em suas ações. Os parâmetros definidos para tanto devem ter como foco a experiência dos usuários dos serviços e não apenas o desempenho dos trabalhos

⁴⁹ Não estamos com esta descrição pregando que a assunção do modelo gerencial pelo Poder Judiciário seja algo positivo ou que deva ser buscado. Ainda assim, é a partir destes critérios que poderemos estudar como o CNJ desenvolve sua “administração da justiça”, considerando que o Conselho se apresenta como um órgão que busca melhorar a qualidade do sistema judicial. Para a problematização desse modelo no âmbito penal, ver o Capítulo 5.

⁵⁰ Os estudos em questão já enfrentaram o problema da aplicação de técnicas originalmente desenvolvidas no setor privado agora transmutadas e adaptadas ao setor público, bem como, dentro do âmbito da Administração Pública, analisam a gestão de qualidade aplicada especificamente aos tribunais e, mais compreensivamente, ao Poder Judiciário como um sistema de unidades organizacionais judiciárias.

⁵¹ Seu exemplo é o modelo dos Estados Unidos.

operacionais dos tribunais ou do conjunto do sistema, determinando como o serviço deve ser prestado (visão de futuro), e podendo ser modificados à medida que a organização aprender e tiver que se adaptar às demandas do ambiente externo (técnica conhecida como duplo círculo de aprendizado, ou *double loop-learning*, no original em inglês) (LANGBROEK, 2010). Como estabelece Behn (2003) no título de seu trabalho sobre parâmetros para avaliar o funcionamento dos sistemas judiciais, “diferentes propósitos requerem diferentes medidas”. A mensuração das atividades do sistema de tribunais e as medidas dela resultante só têm significado e utilidade, pois, quando vinculadas a objetivos estratégicos pré-estabelecidos.

O Consórcio Internacional para a Excelência das Cortes (*International Consortium for Court Excellence*, ICCE, 2018) propõe o alinhamento das medidas de funcionamento dos tribunais e da interação entre eles como sistema não só aos objetivos estratégicos, mas também aos valores e à missão assumidas pelo Poder Judiciário. Medidas corretas são aquelas que enfatizam a condição ou *status* dos usuários dos serviços ou dos participantes dos programas dos tribunais (*outcomes*), e não aquelas que medem os processos, programas e atividades internos em si mesmos (*outputs*): “Uma medida efetiva de funcionamento foca no resultado ao invés da quantificação de recursos, atividades ou nível de esforço” (ICCE, 2018, p. 15).

Na avaliação feita pelo ICCE, é comum que os tribunais meçam o volume ou frequência de trabalho, que representam a demanda ou o esforço feito para lidar com ela, mas revelam pouco sobre se esse esforço fez alguma diferença na melhoria da situação dos usuários (Obra citada, p. 16). A mensuração correta do funcionamento não deve referir-se aos próprios números, em geral apresentados em forma de estatísticas, só importando na medida em que são traduzidos em termos de desafios institucionais (Idem, p. 16). É preciso diferenciar a informação sobre o funcionamento dos tribunais daquelas sobre o funcionamento ou alcance de objetivos do próprio órgão central de administração sem deixar, entretanto, de fazer a conexão entre as duas perspectivas.

Definidos os valores institucionais e os objetivos estratégicos, o órgão de administração do Poder Judiciário deve, então, definir as áreas essenciais para o funcionamento do sistema e as correspondentes medidas que devem ser alcançadas para atingir os objetivos estabelecidos e cumprir com os valores estipulados. Após definir as áreas, o órgão deve

avaliar em quais dos seguintes níveis se enquadram sua abordagem e implementação em relação a essas áreas:

None	There is no approach and no deployment at all.
Reactive	An approach exists but it is reactive with little or no evidence of implementation.
Defined	The direction for a planned and prevention-based approach is set. There is evidence of the approach being implemented in a few areas.
Integrated	A sound effective approach is in place with evidence of prevention activities. The approach is aligned with basic organizational needs and there is evidence of implementation in some key areas.
Refined	A proven and well-defined approach with evidence of refinement through learning and improvement which is well integrated with organizational needs. Tangible evidence of implementation in all key areas.
Innovative	An exceptionally well-defined innovative approach, which is fully integrated with organizational needs. Tangible evidence of both implementation and consistent practice at all levels and across all areas within and outside the court.

Figura 1. Grau de abordagem e implementação de ações em relação às áreas estratégicas definidas no planejamento institucional.

Fonte: ICCE, 2013, p. 22

Em seguida, o ICCE propõe avaliar em que medida os objetivos estabelecidos para cada área foram alcançados, nos seguintes graus

None	No results; no improvement trends; and no targets met.
Limited	Poor results; some improvement trends in a few indicators; and limited publication of results of initiatives.
Fair	Performance nears benchmarks in some areas; some improvement trends; and results reported for some key indicators.
Good	Good performance levels (average or better) against benchmarks; improvement trends in most key indicators; and results are reported for most key indicators.
Very Good	Very good performance levels against benchmarks in most key indicators; improvement trends are sustained in most areas; and results are reported for all key indicators.
Excellent	Excellent performance levels against benchmarks in all key indicators; exceptional improvement trends in all areas; and results are reported for all indicators.

Figura 2. Nível de alcance dos objetivos propostos no planejamento estratégico.

Fonte: ICCE, 2013, p. 23

Para saber se os objetivos foram alcançados, o órgão administrativo deverá estabelecer medidas que conformem indicadores, ou seja, um conjunto sistemático de estatísticas desagregáveis com significado qualitativo identificável para a instituição e orientados a resultados. O indicador constitui a interpretação institucional de um conglomerado de dados brutos e deve ter significado para todo Poder Judiciário, inclusive para distintos níveis e localização geográfica dos tribunais, mas também para o público (ICCE, 2018). A recomendação é que as informações e dados que constituam os indicadores provenham de diferentes fontes e tenham diferentes naturezas para não correrem o risco de serem manipulados ou mal interpretados (PNUD, 2005a). Além disso, os indicadores não podem ser definidos com propósitos genéricos, nem descontextualizados do planejamento estratégico, nem tampouco com objetivos auto referenciados ao próprio funcionamento do sistema.

O melhor indicador é aquele construído de forma participativa, com a colaboração dos operadores judiciais, sejam juízes, juízas ou funcionários administrativos, bem como dos usuários dos serviços, que são uma das principais referências para poder criar medidas de qualidade para o funcionamento do Poder Judiciário (BERTHIER; PAULIAT, 2008).

2.2. Reformas e Conselhos de Justiça em perspectiva comparada

As discussões sobre a formação dos Conselhos de Justiça no mundo estão inseridas no debate sobre um bom exercício da jurisdição, sobre a necessidade de sua adequação às demandas contemporâneas dos Estados de Direito e sobre a construção de uma política judiciária amparada por parâmetros democráticos. Na perspectiva jurídica, os estudiosos ressaltam insistentemente a dicotomia entre o controle da atividade jurisdicional e as prerrogativas de independência e de livre convicção atribuídas aos magistrados como forma de garantir uma ação politicamente isenta e supostamente livre de pressões (SAMPAIO, 2007; PELEJA JÚNIOR, 2011). Na perspectiva administrativa, os Conselhos são discutidos tendo como horizonte o ideal de eficiência e efetividade, cujo objetivo seria estreitar a lacuna entre as expectativas sociais na judicialização dos conflitos e a real satisfação dessas demandas (FRANCO; CUNHA, 2013; AKUTSU; GUIMARÃES, 2012; OLIVEIRA, 2014). Já na perspectiva sociopolítica, os Conselhos são vistos como novas arenas de disputas sobre o lugar do Judiciário nas democracias,

sobre os atores que definirão esse lugar e sobre como, em decorrência da ocupação desses espaços, o direito será usado na conformação da sociedade (GAROUPA; GINSBURG, 2008; ZAFFARONI, 1995; SANTOS, 2001).

Reconhecem-se dois grandes modelos de Conselhos de Justiça no mundo: o modelo latino-europeu e o modelo nórdico-europeu. Sob o primeiro modelo, desenvolveram-se o Conselho Superior da Magistratura na França, na Itália e em Portugal, o Conselho Geral do Poder Judicial da Espanha, o Conselho Superior de Justiça da Bélgica, entre outros, que caracterizaram-se genericamente pelo destaque dado às competências disciplinares em relação à postura dos magistrados e à padronização das formas de ingresso na carreira, além da finalidade de regulamentar e reforçar a independência do Poder Judiciário como poder de Estado diante dos demais poderes (SAMPAIO, 2007). Por outra parte, os Conselhos da Suécia, Irlanda e Dinamarca, exemplos do modelo nórdico-europeu, caracterizaram-se pela manutenção da relativa autonomia do Poder Judiciário frente ao Executivo e por cuidarem mais especificamente das atribuições de autogoverno do Judiciário, em termos de administração dos recursos financeiros e humanos (SAMPAIO, 2007).

Não obstante a possibilidade de categorizar os Conselhos de Justiça nestes dois grandes grupos, Voermans e Albers (2003) alertam que estas instituições se desenvolvem no contexto das culturas jurídicas próprias de cada país e com vistas a alcançar objetivos políticos específicos. Se, por um lado, em alguns países havia a necessidade de evitar ingerências políticas ou interesses particularistas na composição do corpo de juízes e na produção das decisões judiciais, em outros lugares a proposta era justamente inversa, buscando-se abrir o Judiciário ao escrutínio de outros Poderes e da sociedade civil, reforçando o processo de pesos e contrapesos (*check and balances*) e cobrando da jurisdição uma prática menos endógena e mais voltada aos interesses da população. Em ambos os casos, entretanto, era preciso imprimir maior transparência não só aos resultados do trabalho do Poder Judiciário, mas, sobretudo, às suas regras de funcionamento.

São, entretanto, as experiências europeias, em especial os casos da Itália e da França, as referidas com mais frequência como modelos a partir dos quais os demais países passaram a discutir as renovações institucionais dedicadas à “modernização” do Poder Judiciário e a consequente necessidade de criação de órgãos responsáveis pela gestão da política

judiciária (SAMPAIO, 2007; GAROUPA; GINSBURG, 2008; PELEJA JÚNIOR, 2011). Nos Conselhos Europeus, a representação de membros não judiciais, indicados por diversas origens e de diferentes formas (lista tríplice, indicação de pares, submissão a sabatinas, etc), é a regra e, ainda que parte da organização interna do Judiciário em geral, eles são vistos como forma de controle social. Em termos de normatização, a base legal dos Conselhos Europeus repousa nas respectivas Constituições de cada país, com atribuições detalhadamente descritas quanto mais técnicas forem suas competências (VOERMANS; ALBERNS, 2003). No caso da Itália, por exemplo, cita Carvalho (2006) que as funções administrativas seriam instrumentais em relação às funções jurisdicionais; já no caso da Espanha, as funções políticas se sobrepõem às competências administrativas, em razão da disputa corporativa e da partidarização do órgão.

No caso da América Latina especificamente, destaca-se a crítica feita por Melo Filho (2003) no que tange à influência do Banco Mundial na reorganização dos Poderes Judiciários locais, com vistas a atender aos interesses econômicos das entidades internacionais e dos países “desenvolvidos” para os quais era indispensável a garantia da “segurança jurídica” e a previsibilidade das decisões judiciais, para viabilizar inversões financeiras, como já visto. Nesse sentido, segundo o autor, “aspira[va]-se a um Poder Judiciário eficiente e funcional como elemento relevante ao desenvolvimento econômico” (MELO FILHO, 2003, p. 80). Sampaio (2007, p. 196) reforça este entendimento, registrando que as reformas das instituições judiciárias da América Latina, sob impulso do Banco Mundial, ocorreram “ora sob a forma de democratização da prestação judiciária”, “ora sob inspiração moralizante ou econômica”.

Foi assim que países como Brasil, Argentina, Bolívia, Equador, México e Peru, em especial a partir do início da década de 1990, começaram a discutir e implementar ou reformar seus respectivos Conselhos de Justiça, com alcances distintos em suas competências administrativas, regulamentares e correccionais, e com desafios específicos em relação aos contextos internos e externos de implementação desses projetos (PNUD, 2005a, 2005b; PELEJA JÚNIOR, 2011; SAMPAIO, 2007).

De forma genérica, o principal objetivo das reformas aos Poderes Judiciários da América Latina foi, nos moldes da experiência da Europa do Sul, garantir a independência judicial, uma vez que tanto as nomeações para os cargos de juízes, como a orientação das decisões jurisdicionais estavam altamente impregnadas de interferências de membros dos Poderes

Executivo e Legislativo, assim como de representantes das forças econômicas de cada país, além de tentar separar a condução política do Poder Judiciário das atribuições das Cortes Supremas (HAMMERGREN, 2002; PÁSARA, 2011; PNUD 2005b).

Por outro lado, segundo Hammergren (2002), Brasil, Colômbia e Costa Rica⁵² têm sistemas consolidados de nomeação de juízes, com magistraturas de carreira e um sistema de *civil law* bastante formalista, mas com Cortes Supremas bastante atuantes e, inclusive de acordo com Carvalho (2006), no Brasil, tuteladora da criação do próprio Conselho de Justiça aos moldes de seu interesse. Nestes últimos casos, os Conselho serviriam, então, para imprimir controle sobre as atividades dos Judiciários, por demais independentes e pouco transparentes.

A Venezuela foi o primeiro país da região a instituir um Conselho de Justiça (1961), que começou a funcionar em 1969 e foi extinto em 2000, tendo inicialmente funções de nomeação e supervisão dos juízes e juízas, depois passando a englobar também funções administrativas. Uruguai teve Conselho de Justiça entre os anos 1981 e 1989, quando, durante a ditadura, o Conselho também foi extinto. O Chile nunca teve nenhum órgão com as características de um Conselho⁵³.

Em resumo, o PNUD (2005a), agrupa os Conselhos de Justiça da América Latina em três grupos em termos de *autonomia*: aqueles com sistemas de administração sob responsabilidade de órgãos propriamente jurisdicionais, como no caso de Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá e Uruguai e Venezuela, durante o tempo de sua existência; aqueles que possuem órgão especializado, mas subordinado a algum órgão jurisdicional, como em Costa Rica, El Salvador, Paraguai e República Dominicana; e, por fim, os Conselhos que são relativamente autônomos, onde podem ser enquadrados a Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, México e Peru. Já em termos de *competências*, Garoupa e Ginsburg (2008) dividem os Conselhos também em três grupos: aqueles que exercem as funções de manutenção ou administração (que eles consideram competências mínimas – *housekeeping functions*); os que se reservam à indicação e nomeação de juízes e juízas; e os que exercem papel de avaliação e disciplina dos membros do Judiciário, sendo estas

⁵² Estes dois últimos países considerados como referências de funcionamento de Conselhos de Justiça no mundo por Pásara (2011)

⁵³ Para um quadro comparativo de características de alguns Conselhos da América Latina, ver Anexo 1.

duas últimas, segundo eles, funções relacionadas ao incentivos de carreira e cuja assunção faria dos Conselhos incrementalmente mais fortes.

Na combinação entre competências e composição, segundo estes autores, a tipologia de Conselhos de Justiça seria a seguinte:

COMPETENCES	JUDGES FROM	JUDGES FROM	NON-JUDGES
	SUPREME COURT DOMINATE	LOWER COURTS DOMINATE	DOMINATE
EXTENSIVE (DISCIPLINE, REMOVAL, PROMOTION, APPOINTMENTS)	STRONG HIERARCHICAL JUDICIAL COUNCIL (JAPAN, MEXICO, THAILAND)	STRONG NON-HIERARCHICAL JUDICIAL COUNCIL (ITALY, FRANCE)	POLITICIZED JUDICIAL COUNCIL (ECUADOR, BARBADOS, SINGAPORE)
INTERMEDIATE (APPOINTMENTS ONLY)	HIERARCHICAL SELF-REGULATING JUDICIAL APPOINTMENTS COMMISSION (BANGLADESH)	NON-HIERARCHICAL SELF-REGULATING JUDICIAL APPOINTMENTS COMMISSION (BELGIUM)	JUDICIAL APPOINTMENTS COMMISSION (USA, UK, CANADA, NETHERLANDS, GERMANY)
MINIMAL (HOUSEKEEPING FUNCTIONS)	WEAK JUDICIAL COUNCIL (PANAMA)	WEAK JUDICIAL COUNCIL (BRAZIL, HUNGARY)	WEAK JUDICIAL COUNCIL (PARAGUAY)

Figura 3. Tipologia dos Conselhos de Justiça, por combinação entre competências e composição.
Fonte: Garoupa e Ginsburg, 2008, p. 25.

A intersecção entre autonomia, competências e composição, juntamente como o histórico do Poder Judiciário e outros constrangimentos de ordem institucional (como o desenho constitucional, o tipo de regime jurídico – se *civil law* ou *common law*, o tipo de carreira judicial, entre outros) são apontados por diversos autores como fatores que, nas suas distintas combinações, interferem nos resultados dos trabalhos dos Conselhos de Justiça pelo mundo. Entretanto, o que os estudos sobre os Conselhos de Justiça mostram de modo geral é que este órgão foi apresentado como um solução técnica (administração) para problemas políticos (controle de poder) e que antes de ser um problema de falta ou excesso de independência, a questão atinente ao Poder Judiciário latino-americano é de falta de institucionalização, ou seja, de consolidação e controle institucional em termos de projeto político no contexto democrático (SANTISO, 2003; HAMMERGREN, 2002).

É nessa esteira que alguns autores entendem que a questão da administração dos órgãos do Poder Judiciário e a melhoria do seu funcionamento ficam em segundo plano ou encobrem as reais consequências das ações e intenções dos Conselhos de Justiça (HAMMERGREN, 2002; VIEIRA, 2008; ZAFFARONI, 1995). Zaffaroni (1995) defende que a designação de Conselho de Justiça só deve ser dada a um órgão de governo (ou seja, àquele que cumpra explicitamente sua posição política), democraticamente organizado (composto por diversos segmentos da magistratura e de representantes externos), que atue sobre um Poder Judiciário internamente horizontalizado e que, sobretudo, deixe claras e evidentes suas funções (manifestas, expressas no discurso oficial) e funcionalidades (latentes, aquelas que realmente são cumpridas). Para este autor, a concentração de poder no vértice do Judiciário, agregando poderes das instâncias superiores e do Conselho de Justiça, desestabiliza o poder político e monopoliza ainda mais o poder interno no próprio Judiciário.

Segundo Hammergren (2002), o risco de excessivo controle central do Poder Judiciário por parte dos Conselhos de Justiça não só distorce a missão judicial, mas também interfere no bom cumprimento das funções essenciais destes órgãos de cúpula, além de “reduzir a flexibilidade intrasistêmica” (Obra citada, p. 38). Na maioria dos países da América Latina, tentou-se reduzir a participação de membros externos ao Poder Judiciário nos Conselhos, sendo que, em geral, os grupos que já presidiam os tribunais foram os que “subiram” para controlá-los. De forma crítica, o que este autor (2002) verifica é que estes membros têm tido uma visão muito pouco institucionalizadora e muito mais voltada a interesses próprios ou dos grupos representados pelos membros do Judiciário nos Conselhos. Atuando desta forma, nas conclusões tanto de Hammergren (2002) como de Pásara (2011), os Conselhos acabam não consolidando as reformas para as quais foram investidos e restringindo a possibilidade de outras futuras.

O resultado do trabalho dos Conselhos de Justiça até então têm sido, pois, primordialmente o de preservar a independência dos juízes e juízes – o que é diferente da independência de jurisdição (VOERMANS; ALBERS, 2003), por isso “as críticas focam menos nas visíveis melhorias no aspecto administrativo do que na *tendência [desse aspecto administrativo] a um gradual movimento sobre a função jurisdicional*” (HAMMERGREN, 2002, p. 25). Além disso, o que em regra acontece na América Latina é que

O mais dramático exemplo de gestão administrativa melhorada vem geralmente sob uma sorte de *despotismo judicial benevolente*. Este modelo, dificilmente recomendado por suas outras consequências, é aparentemente o mais efetivo meio de quebrar o impasse das decisões colegiadas por parte de não administradores, caracterizando tanto a liderança do conselho como da suprema corte. Em sua última forma disruptiva, isto ocorre por meio da feliz coincidência de um *poderoso presidente da corte assumindo o interesse de melhorar a administração dos tribunais*. (2002, p. 24, tradução e grifos meus).

Em estudos de correlações entre as características institucionais e organizacionais dos Conselhos de Justiça e os resultados por eles apresentados, tanto Garoupa e Ginsburg⁵⁴ (2008; 2009) como Voight e El-Bay⁵⁵ (2013) indicam uma fraca correspondência entre a existência desses órgãos e a melhoria do funcionamento do Poder Judiciário. Para os primeiros autores, os Conselhos de Justiça acabam servindo primordialmente como intermediários entre a busca por independência por parte dos juízes e a politização da justiça, sem imiscuir-se em reformas substanciais no sistema judiciário. Na análise de Voight e El-Bay, por sua vez, a taxa de resolução de casos (sua variável dependente) aparece negativamente correlacionada com a existência de Conselhos de Justiça – países com Conselhos de Justiça, segundo esses autores, resolvem 12% menos casos que aqueles que não têm este órgão administrativo. Além desta, outras conclusões desse estudo que colocam em questão a existência e funções desempenhadas pelos Conselhos de Justiça, como a busca por eficiência e o controle disciplinar sobre magistrados, são:

- países com sistemas de *civil law* apresentam taxa de resolução de casos significativamente menor que os de outros modelos;
- quanto maior é a especialização e o tamanho dos tribunais (quantidade de juízes), menor é a taxa de resolução de casos;
- o ingresso *per capita* e orçamento do Poder Judiciário são estatisticamente insignificantes para a taxa de resolução de casos;
- a concessão de benefícios ou aplicação de sanções não afeta a taxa de resolução de casos, porém, a percepção da população sobre eficiência está relacionada positivamente com a existência e aplicação de sanções;
- o grau de confiança da população com o Judiciário não está correlacionado à eficiência concreta do sistema.

⁵⁴ Estudo realizado com uma base de dados sobre órgãos de administração judicial de 121 países.

⁵⁵ Estudo realizado com informações prestadas à Cepej por 46 países da União Europeia, entre 2004 e 2010.

- a existência do Conselho de Justiça está negativamente correlacionada à percepção de eficiência que a população tem sobre o Judiciário.

CAPÍTULO 3. O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NO BRASIL

Almeida (2010, p. 12) insere o processo de reforma do Poder Judiciário no Brasil no contexto do “campo político da justiça”, que representa o “espaço de lutas pelo controle da administração da justiça estatal, do ponto de vista dos interesses específicos dos juristas na apropriação dos meios de produção do direito”, nos moldes propostos no Capítulo 1. Para o autor, os juristas em posição de dominação disputam neste campo tanto a definição da organização jurisdicional (distribuição de competências e regras processuais), como da organização judiciária (burocracia que serve à aplicação dos ritos processuais). Assim, a reforma do Judiciário teria sido um jogo com proeminência das elites jurídicas em busca do fortalecimento de suas posições de poder, por meio da centralização formal de mecanismos jurídicos e administrativos (ALMEIDA, 2010).

A análise empírica realizada por Almeida corrobora a tese instituída por Weber (2004c) em relação à tendência de racionalização dos poderes ocorrer como decorrência dos interesses da própria administração racional ou, então, de uma aliança com outros grupos de poder interessados no direito, como também desenvolvido por Hirshl (2004) em seus estudos sobre a transferência de poder entre as elites dominantes que resultaria no que ele denominou de *Juristocracia*.

Nossa proposta nas seguintes seções deste trabalho é demonstrar que, poder meio desta (re)organização do poder pela e para a elite jurídica do país relacionada à administração da justiça, a expansão do Poder Judiciário se deu, além dos dois fenômenos descritos por Tate e Valinder (1995) - de resposta do Judiciário às demandas de terceiros sobre os direitos constitucionalizados (*from without*) e de utilização de técnicas e profissionais jurídicos em outros âmbitos do Estado (*from within*) -, também por meio da apropriação pela cúpula do Judiciário do discurso e de técnicas racionais-administrativas antes atribuídas com ênfase ao Poder Executivo, titular da representação política majoritária cujo descrédito, como propõe Garapon (2001), abre caminho para que o Judiciário dispute com ele a vocalização das demandas cidadãs.

A inserção do Judiciário na lógica da administração pública gerencial, tendo o Conselho Nacional de Justiça como máximo órgão administrativo, ainda que tenha modificado importantes aspectos formais de transparência e organização judiciária, não só não alcançou suas estruturas internas de poder, mantendo a hierarquia burocrática sobre a qual

se funda, como deixa latente, por detrás da nova onda de racionalização e profissionalização, as consequências e o caráter políticos de sua atuação.

3.1. Reforma do Judiciário: discursos e disputas

No caso brasileiro, a racionalização do funcionamento do Judiciário não resulta necessariamente em - nem tampouco se confunde com - a democratização da justiça, como se propunha no início dos debates sobre a Reforma, sendo pautas, inclusive, consideradas muitas vezes incompatíveis por diversos autores (KOERNER, 2015; ENGELMANN, 2008; RODOVALHO, 2012; SINHORETO; ALMEIDA, 2013). Isso ocorre porque, conforme indicam Koerner, Inatomi e Barreira (2017, p. 37)

As reformas atuais partem de um diagnóstico inadequado e adotam medidas insuficientes e contraditórias. É inadequado porque adota um enfoque exclusivamente interno para a reforma do Judiciário e considera que os problemas são de gestão e complexidade dos procedimentos, e que existiria em nossa sociedade uma “cultura da litigação” a ser substituída por uma cultura do consenso. Omite-se o caráter estrutural dos conflitos sociais, que resultaram numa sociedade desigual e violenta, com precárias condições para o exercício dos direitos. Elude-se a dimensão institucional dos problemas, que dizem respeito à inexistência de espaços para a participação cidadã no exercício da jurisdição e na sua administração.

As medidas são contraditórias porque, por um lado, elas partem do insulamento completo do Judiciário e, por outro, elas se esforçam em eliminar um estoque de processos cujo aumento é incentivado pelas suas próprias ações. O discurso da reforma é o da promoção do acesso à justiça e da efetividade dos direitos. No entanto, as reformas vão no sentido oposto: buscam os meios mais rápidos para eliminar os processos, mesmo que seja para arquivá-los sem julgamento, e promovem uma ‘cultura do consenso’ cujos destinatários principais são aqueles que historicamente têm os seus direitos violados.

No processo de reforma do Judiciário, Sinhoretto e Almeida (2013) identificam três tendências que justificariam a prevalência da agenda racionalizadora sobre a pauta do acesso à justiça: o alinhamento dos atores locais ao discurso internacional ditado pela linha do *Law and Economics*⁵⁶ a respeito da insegurança jurídica e da instabilidade causada pelo funcionamento do Poder Judiciário ao mercado; a correlação de forças estabelecida entre as elites econômicas, políticas e jurídicas no propósito de centralizar o poder sobre o Judiciário para garantir decisões jurídicas previsíveis; e a dispersão dos diagnósticos alternativos que apontavam à democratização do Poder Judiciário, o que

⁵⁶ Para uma abordagem aprofundada desta perspectiva a respeito do Judiciário, ver Pinheiro, 2003.

englobavam aspectos distintos, como a aproximação desse Poder com a realidade social, a ampliação da oferta de serviços jurisdicionais e a diversificação no acesso às carreiras jurídicas.

A agenda democratizante e a racionalizadora estão inseridas no que Koerner (1999) identificou como sendo duas das três posições que disputaram a arena das propostas reformistas que levaram à Emenda Constitucional 45/2004. A agenda racionalizadora estava alinhada à posição que o autor definiu como “Judiciário Mínimo”, e que tinha como principal defensor o governo federal, partindo do diagnóstico de que a crise do Judiciário se devia ao crescimento da demanda e à falta de modernização das práticas judiciais, apresentando, portanto, como objetivos, a redução de custos e tempos dos litígios e a instituição de um sistema legal flexível, onde o juiz deveria voltar a ser um operador técnico da lei.

Próxima a esta matriz de propostas estaria a terceira posição, dos “corporativistas-conservadores”, para os quais a crise do Judiciário seria decorrência da insuficiência de recursos materiais e do excesso de recursos processuais, que possibilitaria a protelação dos litígios e aumentaria a demanda dos tribunais superiores, onde estariam os principais defensores desta linha diagnóstica. A solução para estes problemas se daria, então, pelo aumento da autonomia do Judiciário, sintetizado no aumento de seus ativos e de seu protagonismo no cenário nacional, com a manutenção da hierarquia interna e rejeição de qualquer mecanismo de controle externo.

Ao contrário do que propunha Vieira (2004) como resultado ideal da reforma, com um Conselho de Justiça que tivesse competências de governo judiciário, necessariamente com alto grau de profissionalização e desbacharelização das atividades administrativas, já antecipava Koerner (1999) que a conjugação dessas duas últimas perspectivas (judiciário mínimo e corporativista) poderia resultar em uma reforma neoconservadora, com limitações sobre a estrutura interna do Poder Judiciário e cuja fiscalização ocorreria em um Conselho de Justiça dominado pela cúpula judiciária, com exacerbação do perfil burocrático do magistrado. O Conselho seria, assim, um instrumento de “democratização” do Judiciário no limite de prestador de contas e organizador administrativo, sem impactos sobre a redução da morosidade nem a ampliação do acesso aos serviços judiciais (SADEK, 2010b).

Em que pese não ser consequência imediata da reforma gerencial do Estado, como alerta Rodvalho (2012), a reforma do Judiciário buscava destacar pontos alinhados àquela, como a modernização tecnológica, a melhoria da qualidade do serviço, a contratualização por metas e o planejamento estratégico (LIMA; FRAGA; OLIVEIRA, 2014; SENA, 2014). Entretanto, deixava de lado temas essenciais, como a modificação da cultura organizacional hierárquica e oligárquica, a ampliação dos espaços de participação da cidadania, ou o foco no “cliente”.

As modificações estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, que entregaram mais autonomia ao Poder Judiciário, responsável pela organização judiciária, pela definição do seu orçamento, e pelas prerrogativas da magistratura, garantindo-lhe independência decisional, mas também falta de controle externo, poderiam caracterizar o que Prado (2013) definiu como “reformas-armadilhas” – aquelas que, depois de instituídas, obstaculizam novas reformas, principalmente se seus objetivos chocam ou relativizam as conquistas anteriormente alcançadas, decorrência da “sinergia negativa” que poderia surgir entre elas. Na análise da reforma decorrente da Emenda Constitucional n. 45 de 2004, conhecida como Reforma do Judiciário, a autora constata que ao incrementalismo reformista possível em tempos de estabilidade institucional somar-se-ia o *path dependence* percorrido pelo Judiciário brasileiro ao longo de sua história resultando somente em uma independência com fins endógenos, com revigoração da corporativização e da elitização das instâncias judiciárias (SADEK, 2010c; ENGELMANN, 2008; ALMEIDA, 2010).

Além de fragmentado, para Koerner (2013) o conjunto de reformas sobre o Poder Judiciário é realizado sempre *a posteriori* e de forma paliativa, não aprofundando-se no mérito da desigualdade de poder intrajudiciário nem na distorção da distribuição de direitos entre a população

O padrão de reformas é apenas reativo às mudanças na demanda e na estrutura do Estado, pois busca aumentar o controle externo sobre os juízes, a eficiência do Poder Judiciário e não coloca em questão o modelo das relações entre os poderes que se constituíram no Estado brasileiro contemporâneo. Não são tematizados os problemas da coordenação dos poderes, a baixa permeabilidade das agências administrativas do Estado às demandas e necessidades dos cidadãos e as questões postas pela temática do acesso à Justiça – a qualidade da prestação jurisdicional, a variedade de modelos de prevenção e resolução de conflitos e a efetividade dos direitos de cidadania. Nem leva em consideração as relações hierárquicas internas ao Poder Judiciário e seus efeitos para o padrão da prestação jurisdicional que é realizado (KOERNER, 2013, p. 690).

Seguindo essa mesma linha, há forte prevalência dos estudos que demonstram que o Poder Judiciário se fortaleceu não só com a Constituição de 1988, mas inclusive com a Reforma de 2004, que, em princípio, pretendia criar ferramentas para exercer sobre ele controle e democratização. Nestes estudos, verifica-se que da Reforma resultou um Poder Judiciário ainda mais centralizado(r), não só externa como também internamente. A criação do Conselho Nacional de Justiça foi fator preponderante nesse sentido, seja como efeito dessas modificações, seja como agente atuando a favor dessa centralização (FRAGALE FILHO, 2013). Para o Ministro César Peluso, a primeira e principal tarefa do órgão seria

Deste Conselho, que, parto ainda algo hesitante a respeito da sua precípua vocação constitucional de órgão administrativo de planejamento estratégico, predestinado a conceber e a executar políticas nacionais de fortalecimento do Poder Judiciário, já provou o alcance de corajosas iniciativas em múltiplas áreas de deficiências estruturais da máquina judicial, *a primeira tarefa, e não por acaso a primeira na ordem textual da Constituição, é velar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura*. Sob esta fórmula de aparente simplicidade, palpita o seu mais nobre e complexo ofício orgânico, porque, pautando-lhe o exercício das demais atribuições, voltadas todas aos propósitos de eficiência do serviço devido ao povo, *tem por pressuposto a necessidade de reconhecer e guardar a dignidade, a independência e a autoridade dos magistrados e dos órgãos jurisdicionais*, as quais são predicados elementares da função judicante, garantia dos cidadãos, e não privilégios corporativos.

Se, como apontam Sadek e Arantes (2010), os objetivos da reforma estavam a princípio voltados também à discussão do exercício e limites da jurisdição constitucional, dada a ampliação de poderes do Judiciário com a CF de 1988⁵⁷, veremos que as pautas de controle e fiscalização do Poder Judiciário e de reorganização administrativa de seu funcionamento se sobrepuseram àquela, imprimindo uma gramática efficientista à máquina jurisdicional, e relativizando a demanda por acesso aos serviços judiciários, que, não obstante, permaneceu como bandeira de apelo social no discurso dos reformistas (ENGELMANN, 2008; KOERNER, INATOMI; BARREIRA, 2015).

A configuração dada ao CNJ na reforma do Poder Judiciário no Brasil decorreu de importantes peculiaridades político-institucionais. Segundo Sadek (2004a), o modelo presidencialista adotado pela República brasileira, sob o signo do princípio da separação e independência dos poderes, potencializou a força do Judiciário, que passava a ser um

⁵⁷ Este tema continua em debate, principalmente pela literatura referente à judicialização da política, à politização da justiça e ao ativismo judicial.

importante mediador de conflitos entre os cidadãos, dos cidadãos com os poderes públicos e dos poderes entre si, livre da ingerência dos outros Poderes. O “novo presidencialismo constitucional democrático” permitiu ao Judiciário exercer um ativismo nunca antes identificado e figurar como protagonista na definição das políticas públicas e na efetivação de direitos (SADEK, 2004a).

Arantes (2014) sustenta que juntamente com a disposição dos integrantes do Poder Judiciário em chamar para si a responsabilidade de garantir os direitos da população e solucionar os conflitos da sociedade, a expansão do Judiciário brasileiro no século XX se deu a partir de condições institucionais específicas, como

a democracia restabelecida nos anos 80, seguida de uma Constituição pródiga em direitos em 1988, com um número cada vez maiores de grupos de interesse organizados demandando solução de conflitos coletivos, contrastando com um sistema político pouco majoritário, de coalizões e partidos frágeis para sustentar o governo, enquanto os de oposição utilizam o Judiciário para contê-lo, além de um modelo constitucional que delegou à Justiça a proteção de interesses em diversas áreas, refletindo até mesmo o alto grau de legitimidade do Judiciário e do Ministério Público como instituições capazes de receber essa delegação (Ob. cit., p. 104).

Associada a essas condições, a própria reconfiguração como prestador de serviço a partir de uma reestruturação legal-judiciária, com ampliação das legislações sobre direitos difusos e coletivos, a inclusão de novos atores com legitimidade ativa para acionar o Judiciário, a criação de juizados especiais, entre outras aspectos da “justiça comum”, fizeram com que também esta dimensão do Judiciário o reposicionasse diante da opinião pública (ARANTES, 2014).

O federalismo como forma de organização político-territorial do Estado brasileiro seria outro fator que teria pesado na linha das particularidades do seu sistema judiciário, já que com a autonomia dos estados federados para definir a distribuição geográfica e a administração de seus tribunais estaduais, bem como da União para regulamentar os parâmetros de organização da justiça federal, do trabalho e militar, haveria uma miríade de regras de funcionamento que dificultaria a transparência e restringiria o conhecimento do cidadão acerca do fluxo processual, mantendo-o sob monopólio dos operadores jurídicos (SAMPAIO, 2007; VERONESE; VAL, 2008).

Aliado ao modelo presidencialista e federativo, o sistema de *civil law*, ao qual está vinculado o Poder Judiciário nacional, também lhe garante primazia na condução dos rumos das relações sociais, tendo em vista o amplo arcabouço legislativo que a ele exclusivamente cabe interpretar e do qual, conseqüentemente, resulta uma “produção jurídica” centralizada e vertical, conferindo maior capacidade de influência política aos tribunais e seus representantes, diferentemente do que ocorre em sistemas de *common law* (GAROUPA; GINSBURG, 2008; MACHADO; RIBEIRO, 2014; VERONESE; VAL, 2008). Nas palavras de Carvalho e Leitão (2013, p. 15), “quanto mais complexo, compartilhado e distribuído for o sistema político”, como ocorre no Brasil, “maior é a probabilidade de o Judiciário operar como um ator relevante no processo decisório”.

Entretanto, ao mesmo tempo em que se ampliavam as competências delegadas ao Judiciário, seus membros resistiam fortemente às alterações que modificassem as consolidadas estruturas judiciais de poder, evidenciando as contradições de um Poder que, caracterizado como pouco transparente e participativo, utilizou-se do seu *status* tradicional, de seu caráter supostamente técnico e da sua prerrogativa de independência funcional para resistir por muito tempo a um escrutínio que levasse à sua reforma.

Diante de suas contradições e do alargamento de suas competências, aparecia a necessidade de iniciar uma nova ordem institucional para o Poder Judiciário, que buscasse uma maior responsividade dos órgãos judiciais frente às demandas da sociedade, já que, como argumentam Tomio e Robl Filho (2013), na ausência de mecanismos de *accountabilities* tradicionais (vertical, eleitoral e horizontal), haver-se-ia que criar sobre o Judiciário modalidades específicas de fiscalização e responsabilização, evitando a existência de um poder sem controle.

O Poder Executivo aparece com protagonismo nesse processo, sob influência das tendências reformistas dos organismos internacionais vistas no Capítulo anterior e no início desta seção. Além de em 2003 ter criado a Secretaria de Reforma do Judiciário como pasta do Ministério da Justiça, encabeçou a elaboração dos Pactos republicanos “por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo”, o primeiro dos quais divulgado no mesmo ano em que foi promulgada a Emenda Constitucional n. 45/2004⁵⁸. O Conselho

⁵⁸ Os dois Pactos seguintes, de 2009 e 2011, foram apresentados depois da reforma, abordando temas mais amplos, como Defensoria Pública, distribuição territorial das varas, ajustes processuais, criação dos Juizados Especiais Federais, entre outros.

Nacional de Justiça, como resultado desse processo, aparece como a principal inovação – com as correspondentes expectativas - em termos de um novo modelo de administração do Poder Judiciário, e, talvez, justamente por isso, como um dos pontos de maior controvérsia no ambiente de reformas.

À época das discussões públicas e parlamentárias sobre sua formatação⁵⁹, no início da década de 1990, cerca de 85% dos magistrados eram desfavoráveis à instituição de um órgão de controle sobre o Judiciário e, entre estes, 50% eram contrários à participação de membros externos ao Poder Judiciário nessa instância. Mesmo considerando que gastavam parte considerável de seu tempo em tarefas administrativas (65%), e que isto decorreria da falta de renovação nas práticas administrativas, da falta de preparo dos funcionários, e da falta de formação dos magistrados para tanto, 40% dos magistrados entendiam como “nada positiva” a proposta de transferir essas atividades para gestores profissionais (SADEK, 2010c; PINHEIRO, 2003).

De acordo com juízes e juízas, a ineficiência administrativa do Poder Judiciário, assim como a falta de uma administração ativa ou a má gestão dos fluxos organizacionais eram causas secundárias da morosidade da atividade jurisdicional. Para eles, como já indicado, o número insuficiente de profissionais, o excesso de recursos e a litigância protelatória e de má-fé de algumas das partes, principalmente dos demandantes contumazes, ocasionariam a demora na prestação jurisdicional, o que, segundo eles, poderia ser modificado com alterações de cunho meramente processual ou pela postura pessoal dos próprios profissionais jurídicos. De sua parte, então, os magistrados buscavam na reforma do Judiciário proteção à suas condições de trabalho (PINHEIRO, 2003).

Da parte da sociedade civil, a reforma se apresentou tanto como resposta àqueles críticos ao insulamento do Judiciário, como àqueles que viam no seu crescimento uma oportunidade de fazer valer seus direitos. Movimentos sociais e organizações não governamentais, assim como grupos de juristas alternativos, viram num órgão de controle do Judiciário uma oportunidade para incidir em suas pautas e ter acesso a informações sobre sua lógica de funcionamento até então desconhecidas (ENGELMANN, 2006).

⁵⁹ Para uma descrição detalhada do histórico das propostas sobre o órgão de controle externo do Poder Judiciário no Brasil, ver Sadek, 2010a.

Foi esta conjugação da agenda gerencialista do Poder Executivo, com a defesa interna de interesses dos magistrados da base, a busca por centralização do poder da cúpula, associadas à crítica e busca de oportunidades da sociedade civil no Judiciário, que constituiu o caldo político-social de onde emergiriam os poderes do CNJ.

3.1.1. Elites jurídicas

Não é novidade nos estudos sobre as elites políticas do país que os juristas tiveram importante papel na formação do Estado brasileiro (ADORNO, 1988). Se seu protagonismo esteve relativizado com a inclusão, a partir da década de 1930, de outros profissionais liberais na definição legal e administrativa do funcionamento da máquina burocrática, a Constituição de 1988 permitiu o retorno dos juristas ao seu lugar de destaque, por meio da institucionalização das carreiras jurídicas e do consequente associativismo que ocorreu entre os profissionais vinculados a essas carreiras.

A relação que se estabeleceu entre os juristas e a defesa pelo Estado de Direito no momento de redemocratização do país, sua aproximação com os movimentos sociais, e mais tarde associações de classe, também tiveram papel preponderante na relação feita entre a elite jurídica e o fortalecimento institucional do país, servindo para garantir seu capital simbólico frente à sociedade (ENGELMANN, 2008). Além disso, o próprio processo de Reforma do Judiciário serviu para demonstrar a capacidade de renovação da elite jurídica na articulação entre capitais políticos e jurídicos no seu reposicionamento no cenário nacional⁶⁰ (ALMEIDA, 2010; ENGELMANN, 2008). Segundo Almeida

a explicação da Reforma do Judiciário é a de que muito da capacidade do governo federal na interlocução de sucesso com o Congresso e com expoentes do campo jurídico deveu-se à composição da liderança executiva da Reforma baseada em juristas da política e juristas-políticos, à sua aliança com políticos-juristas, associada ainda à forte presença de bacharéis-políticos no parlamento (ALMEIDA, 2009, p. 12)

⁶⁰ Na combinação entre estas duas espécies de capitais, Almeida (2010) identifica quatro “tipos” de profissionais que compõem a elite jurídica: os bacharéis políticos, com formação jurídica, mas atuação predominante na política; os políticos juristas, com destacada trajetória como profissionais do direito que, em algum momento, passam a se dedicar à política; os juristas da política, “assessores jurídicos de gabinete e os advogados de partido, que prestam serviços técnicos especializados à atividade de políticos profissionais”, e os juristas políticos, que transitam pelos dois campos, mas com predominância no mundo jurídico.

Ainda para Almeida (2009, p. 6)

a obtenção de consensos mínimos para a aprovação da Reforma do Judiciário, no período entre 2002 e 2004, após treze anos de tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 96/1992 no Congresso Nacional, deveu-se à articulação, pela liderança executiva da Reforma, de grupos de elites jurídicas associados a trajetórias e posições bastante consolidadas no campo jurídico⁶¹, em torno de uma agenda reformista que acabou por fortalecer as posições do pólo dominante do campo da administração da justiça estatal; nesse sentido, a prevalência da agenda “racionalizadora”, central no resultado final da Reforma e voltada para a centralização do sistema e o aumento de sua eficiência decisória, sobre a agenda “democratizante”, associada à ampliação do acesso à justiça e presente em medidas marginais aprovadas no conjunto das mudanças introduzidas, pode ser explicada pelo protagonismo desses grupos de juristas, cujas trajetórias se associam a processos políticos de longo prazo na estruturação do campo jurídico.

Nada mais emblemático do que o posicionamento apontado acima para caracterizar a história social do campo jurídico de que trata Bourdieu (1989) abordada no Capítulo 1, já que, mesmo diante de uma inovação desta envergadura, a luta simbólica pela manutenção do campo jurídico por parte daqueles que detêm o capital jurídico não só se expressa, como se reinventa dentro do campo jurídico, ainda que se tenha que criar um antagonismo temporário entre os membros desse campo (reformistas x conservadores).

Grande parte da caracterização que se faz do Poder Judiciário é sintetizada pela postura e atuação dos juízes, que, como *órgãos constituintes* desse Poder (art. 92, Constituição Federal) - e não a serviço dele -, amparam-se em princípios como a vitaliciedade e inamovibilidade, e no fato de não estarem sujeito à eleição por parte dos cidadãos (já que ingressam na carreira ou por meio de concurso ou por intermédio de indicação de seus pares), para antagonizar suas vantagens individuais com os deveres institucionais (Bourdieu, 1989).

Para Engelmann (2015, p. 2), “no caso das cúpulas judiciais, o domínio da expertise jurídica e as relações de solidariedade com as elites políticas aparecem imbricados”. Na atual conjuntura do mundo do direito, para o autor, a elite jurídica brasileira exerce e mantém seu capital político por meio do fortalecimento do associativismo e da garantia da presença em conselhos superiores, entendimento que se alinha à tese de Garoupa e

⁶¹ “Nesse ponto, busco desenvolver hipótese já apresentada por Joaquim Falcão que, embora atribua o sucesso da Reforma à aliança entre o Ministério da Justiça e o Supremo Tribunal Federal e ao consenso mínimo entre as “forças políticas relevantes” (2005: 14), não associa expressamente esse consenso ao conteúdo e aos interesses específicos dessas forças na proposta aprovada”.

Ginsburg (2008), para quem nos Conselhos de Justiça as elites da administração da justiça, ao mesmo tempo em que tentam garantir a independência externa, acabam por reforçar a dependência interna dos juízes com os tribunais e destes com as demais elites jurídicas.

As razões apontadas pelas associações de magistrados para justificar que apenas 20% dos juízes fossem favoráveis à criação do CNJ e, se criado, que não fosse composto por integrantes externos (SADEK citada por CARVALHO; LEITÃO, 2013), reforçam os argumentos até aqui apresentados: faltaria conhecimento jurídico aos membros “leigos”; já existiria um forte controle dos tribunais sobre os juízes; e haveria ameaça à independência judicial (CARVALHO; LEITÃO, 2013), o que retrata, como resumiria Bourdieu (1991, p. 2, destaque meu), que para os juristas “o campo jurídico é um lugar de lutas, mas de lutas que, inclusive quando tratam de transformar as regras do direito, de operar uma revolução jurídica [...], *têm que produzir-se segundo as regras*”.

E mesmo quando se trata daqueles grupos minoritários favoráveis às mudanças no Poder Judiciário e críticos à sua atuação, que inclusive levam a concluir que já não mais é possível categorizar a magistratura como um grupo puro e homogêneo, Sadek (2004a) alerta-nos para a necessidade de manter atenção sobre as novas posições assumidas, porque entre elas estão as que

embute[m] riscos, sobretudo se implicar[em] uma ampliação do espaço de partidários de um “direito alternativo”, comprometidos com uma concepção de justiça social, que tem no magistrado um paladino, ou ainda juízes que, ao abandonar a discricção, guiam-se pela presença da mídia e pela ânsia de substituir a classe política, constituída pelo mandato popular (ob. cit., p. 89).

Tanto o estudo de Sadek e Dantas (2000) como o de Carvalho e Leitão (2013) demonstram a intensa e determinante participação de “representantes do direito” no processo de criação do Conselho Nacional de Justiça. O primeiro deles evidencia que grande parte dos atores que participaram do debate político sobre a reforma do Poder Judiciário no Congresso Nacional eram bacharéis em direito, mesmo que esse grupo de atores estivesse dando lugar a outros “profissionais políticos” na composição do Legislativo. Em outras palavras, a proporção de juristas indicados para debater os contornos do Conselho Nacional de Justiça àquela época era muito maior do que a que

compunha a casa legislativa como um todo – e essa indicação desproporcional ocorreu independentemente da matriz ideológica dos partidos.

Já o segundo estudo discute as razões pelas quais o Congresso teria flexibilizado suas preferências “em prol do interesse de um grupo de cúpula do Poder Judiciário” (CARVALHO; LEITÃO, 2013, p. 15), neste caso, o Supremo Tribunal Federal, indicando, como hipótese, que a “concessão” se daria porque esse mesmo órgão (STF) iria julgar a (in)constitucionalidade da emenda que criasse o Conselho e definir a agenda do órgão, visto que a presidência de ambos seria exercida pelo mesmo Ministro.

Além disso, essa concessão considerava que contrariar o STF em suas demandas com relação ao CNJ poderia trazer um custo político alto no momento em que a Corte julgasse a constitucionalidade das leis elaboradas pelos congressistas e, ainda, quando estes, por conta de seus atos, pudessem ser parte em alguma das causas constitucionais levadas a julgamento na Corte. A necessária separação entre o STF e o CNJ já era sentida pelo ministro Nelson Jobim (CNJ, 2005), primeiro a presidir o órgão, que em seu discurso de instalação justificava a separação de dependências para a realização do cerimonial de inauguração

Justifico aos senhores porque nós fazemos aqui a sessão de instalação do conselho. Alguns poderão se perguntar porque não se utilizou o plenário do Supremo Tribunal Federal. Porque lá é o plenário do Supremo Tribunal Federal, e a República determinou que lá só se façam os atos do Supremo Tribunal Federal. Não há que se confundir, portanto, os espaços simbólicos da República, na mistura promíscua eventual de outros. Daí porque estamos aqui reunidos, no respeito ao Supremo Tribunal Federal e às funções republicanas a ele destinadas historicamente.

Mesmo após instalado, o Conselho não esteve imune a essas disputas. O fato de o CNJ ser composto por maioria de juízes (nove dos quinze membros), e por outros representantes dos órgãos do campo jurídico e “cidadãos de notável saber”, tem grandes impactos nos rumos que o órgão assumiu. De sua parte, o Supremo Tribunal Federal vale-se de um desenho institucional que permite novamente sua prevalência, agora na indicação dos conselheiros que comporão o plenário do Conselho. Isto tem ocorrido com forte captura corporativa das classes jurídicas e tem na trajetória prévia como assessor ou juiz auxiliar no STF, no CNJ ou em alguma associação profissional da magistratura, um elemento qualificador para a função de conselheiro, o que resultaria em um CNJ tutelado

e dependente do STF e das associações de magistrados (FRANCO; CUNHA, 2013; FRAGALE FILHO, 2013).

Não estando submetido ao controle do CNJ e sendo, ademais, revisor judicial das decisões administrativas e disciplinares daquele, o STF saiu fortalecido da reforma do Judiciário (CARVALHO; LEITÃO, 2013). A presidência do CNJ, exercida concomitantemente pelo presidente do STF, tem grande poder de pauta, ainda que o conflito interno entre os conselheiros representantes de outros grupos jurídicos tenda a causar alguma instabilidade nas agendas. De acordo com Fragale Filho (2013), a presidência, mesmo considerando sua rotatividade, teria grande capacidade estrutural – e não apenas conjuntural, de início de formação – para determinar a fluidez de temas no CNJ, ampliando suas arenas de incidência e envolvendo uma ampla parcela da atividade judicial.

É também o presidente do Conselho quem, por sua livre escolha e sem a participação nem sequer dos Conselheiros, designa o Secretário-geral e os chefes e diretores dos departamentos internos do CNJ (Regimento Interno, art.6º, XVII), tendo não só força política no plenário, como total e exclusiva incidência na agenda de políticas judiciárias, como reforça a disposição do inciso XXI, do art. 6º. do Regimento Interno (RI) ao determinar ser sua atribuição “instituir grupos de trabalho visando à realização de estudos e diagnósticos, bem como a execução de projetos de interesse específico do CNJ”⁶².

No âmbito administrativo, os Conselheiros atuam de forma mais independente apenas nas comissões especiais ou permanentes, tendo, ainda assim, que submeter-se à pauta fixada pelo presidente do Conselho nas sessões plenárias para poder expor suas propostas, estudos ou projetos (RI, art. 17, VI). O presidente tem, ainda, atribuição exclusiva para indicar os membros do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias, instância que representaria um dos poucos espaços de participação externa no CNJ (RI, art. 39, § 1º.)

Assim, diferentemente do que apontam Garoupa e Ginsburg (2008) indicando que por ter, segundo eles, competências mínimas (apenas de *housekeeping*), o Conselho Nacional de Justiça no Brasil seria um conselho fraco (Figura 3, p. 56 desta tese), os estudos nacionais apontam um entendimento distinto, no sentido de que, tendo em vista seu

⁶² Para poder instituir grupos de trabalho de seu interesse, os Conselheiros devem submeter o pedido ao Presidente do CNJ (RI, art.17, VIII).

desenho institucional e o ambiente sociopolítico no qual está inserido, o CNJ estaria não só cumprindo suas funções constitucionais, mas reforçando o protagonismo do Poder Judiciário na definição de questões sociais relevantes e estratégicas.

Mais do que isso, o CNJ atuaria para ser reconhecido como parte da nova administração pública e líder e parceiro da sociedade na resolução de temas pendentes de solução tanto no âmbito legislativo como no executivo, em um movimento de reposicionamento institucional com vistas a recuperar a imagem do Judiciário (SAUERBRONN; LODI, 2012).

3.2. Atuação

Inserido no âmbito dos órgãos de cúpula da administração da justiça estatal, coube ao Conselho Nacional, por determinação constitucional, controlar e fiscalizar a atuação do Poder Judiciário e o cumprimento dos deveres funcionais da magistratura, além de desenvolver outras atividades elencadas no artigo 103-B, § 4º da Constituição Federal⁶³,

⁶³ Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo:

- I - o Presidente do Supremo Tribunal Federal;
- II - um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal;
- III - um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal;
- IV - um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal;
- V - um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal;
- VI - um juiz federal de Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
- VII - um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
- VIII - um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho;
- IX - um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho;
- X - um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República;
- XI - um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual;
- XII - dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- XIII - dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

§ 1º O Conselho será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e, nas suas ausências e impedimentos, pelo Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal.

§ 2º Os demais membros do Conselho serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.

§ 3º Não efetuadas, no prazo legal, as indicações previstas neste artigo, caberá a escolha ao Supremo Tribunal Federal.

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

- I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;
- II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-

em sintonia com sua missão de promover a transparência e garantir uma melhor prestação jurisdicional.

A tríplex dimensão do Conselho Nacional de Justiça brasileiro, composta pela função administrativa de organizar o funcionamento dos tribunais, pela função disciplinar de cobrar dos juízes uma postura ética, e pela função política de incidir sobre pautas e por meio de estratégias até então inéditas para o Poder Judiciário – esta última não prevista por ordem constitucional, como reiteramos, permitiu não necessariamente o seu controle, mas, ao contrário, a expansão de seus poderes e o reforço das cúpulas jurídicas de poder, decorrente da criação e monopolização de mais um espaço para seu protagonismo, onde as definições sobre as alterações nas estruturas jurídicas ocorrem “de dentro para fora” (FRAGALE FILHO, 2013).

Sendo órgão administrativo dentro da estrutura jurisdicional, à diferença do que se aponta como sendo características que distinguem o Poder Judiciário para definí-lo como órgão técnico que se mantém nos limites das atribuições legais que lhe são conferidas, o

los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;

VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

§ 5º O Ministro do Superior Tribunal de Justiça exercerá a função de Ministro-Corregedor e ficará excluído da distribuição de processos no Tribunal, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, as seguintes:

I - receber as reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos magistrados e aos serviços judiciários;

II - exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e de correição geral;

III - requisitar e designar magistrados, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de juízos ou tribunais, inclusive nos Estados, Distrito Federal e Territórios.

§ 6º Junto ao Conselho oficialiarão o Procurador-Geral da República e o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 7º A União, inclusive no Distrito Federal e nos Territórios, criará ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça.

Conselho Nacional de Justiça não se limita a agir por provocação de terceiros, não há espaço para o contraditório, nem tampouco espaço para recorrer de suas decisões, assim como a imparcialidade é substituída pela discricionariedade no momento de decidir de que forma e em que área atuar. São estas “as características essenciais – as ‘virtudes passivas’ ou ‘limites processuais’ – que tão profundamente diferenciam o processo jurisdicional dos de natureza ‘política’, e, ao mesmo tempo, constituem não só os limites fundamentais como também a grande e única força daquele processo” (CAPELLETTI, 1993, p. 76).

Na análise da constituição e recente funcionamento do CNJ, poderíamos dizer que estaríamos diante do que Foucault definiu como o surgimento de “contrapoderes”, que não são aqueles opostos ao poder central, mas que se integram a ele na medida em que lhe fornecem o equilíbrio de que depende para poder operar um sistema plural, porém concentrado, ampliando a “rede institucional judiciária” e o escopo daquilo que está sujeito ao mundo jurídico (FOUCAULT citado por LOBO, 2012).

Há diversos elementos que nos levam ao diagnóstico de que a ação do CNJ tem sido pautada pela exacerbação de funções latentes ou de funcionalidades, aquelas que Zaffaroni (1995) designa como sendo as que não estão explicitadas nos seus regramentos, mas aparecem ao analisar seu real funcionamento. Como não estão previstas formalmente, estas funções não contam com a estrutura institucional devida para sua realização, ao mesmo tempo em que, inseridas no marco da disputa de poder, encobrem sua deturpação, funcionando como metarregras.

Se é bem verdade que o CNJ vem cumprindo a tarefa de desenvolver o governo judicial, por meio da representação política do Poder Judiciário e da definição de diretrizes gerais de planejamento, também é verificável que muitas vezes suas tarefas administrativas tem interferido na separação dos poderes, na função jurisdicional, e na construção da transparência e imagem do Poder Judiciário, ocasionando reflexos decorrentes da administrativização do processo judicial ainda não considerados para os que demandam ou estão submetidos aos serviços jurisdicionais.

A atuação do Conselho Nacional de Justiça por meio de atos normativos está prevista no seu Regimento Interno (RI, seção XIII), havendo indicação de que esses atos podem ser recomendações, instruções normativas, resoluções ou enunciados administrativos, os dois últimos com força vinculante, segundo o próprio CNJ. A interpretação do Conselho a

respeito de sua competência regulamentar, expressa no relatório do seu segundo ano de atividades, indica que

comandos constitucionais de eficácia plena podem ser regulamentados pelo CNJ, independentemente de prévia edição de lei – dispensável exatamente em face da auto-aplicabilidade do preceito da Constituição. Desse modo, a competência regulamentar não deve ser vista como acessória ou usurpatória do conteúdo de leis em sentido estrito, e sim em sentido amplo – alcançando regras emanadas diretamente da Constituição (CNJ, 2006, p. 24)

Porém, a interpretação feita por Streck, Sarlet e Clève (2005) a respeito do uso de competências regulamentares por órgãos administrativos, considerando como exemplos o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), é que deve haver limites para expedição desses instrumentos, ponderando-se meios e fins. Segundo os autores, o poder regulamentar não pode inovar criando direitos e obrigações, nem pode ter força de lei, muito menos avançando, direta ou indiretamente, sobre direitos fundamentais.

Lazari (2017) conceitua a atuação do CNJ no que tange à expedição de atos regulamentares como *experimentalismo normativo*, inserido no que ele identifica como uma dimensão operacional inovadora⁶⁴ intrajudicial. Esta seria uma atividade de gestão com o “objetivo de resguardar os aspectos periféricos da atividade jurisdicional propriamente dita” (Obra citada, p. 158). Com base nas lições de Rosilho (2011), o autor indica que três são as circunstâncias que permitem ao Conselho promover o experimentalismo normativo: i) dispor de informações sobre o funcionamento do Judiciário; ii) a ampla discricionariedade e vagueza do dispositivo constitucional que prevê sua competência para expedir atos regulamentares; e iii) a conivência do STF em relação a expedição de normas gerais abstratas e impessoais pelo CNJ.

Como demonstram Perdesoli (2011) e Reis Jr. (2018) em trabalhos analisando a expedição de diversas resoluções pelo CNJ, o primeiro com escopo geral e este último focado no tema da promoção de *accountability* nos tribunais, em que pesem avanços em termos de melhorias organizacionais⁶⁵, eles foram feitos às custas da mitigação dos

⁶⁴ Lazari adota para a palavra inovadora o sentido de “tomada pelo CNJ, dos rumos da *tecnologia*, do *diálogo*, e do *exercício dialético* para compreender o Judiciário brasileiro *na sua integralidade*” (2017, p. 159).

⁶⁵ Complementando estas conclusões encontra-se o trabalho de Silva, Hoch e Righi (2013), que aponta que a competência normativa do CNJ serviu para a “publicidade das informações da execução orçamentária,

requisitos formais e do alargamento dos limites materiais que competem ao Conselho. Para os autores, “o CNJ ultrapassou os limites tradicionais da legalidade, na medida em que exercitou seu poder regulamentar de maneira intensa” (REIS JR., 2018, p. 14), e, pois, “usurpando as competências do Poder Legislativo, ao inovar no ordenamento nacional, indevidamente extraíndo de princípios abertos vedações não previstas em lei ou reconhecidas pela jurisprudência (SAMPAIO, 2007), o CNJ fragiliza o ordenamento brasileiro” (PERDESOLI, 2011, p. 106).

Já em relação à ingerência do trabalho de cunho administrativo do CNJ sobre a atividade jurisdicional, Rodovalho (2012) adverte que a criação do CNJ estabeleceu um novo critério de avaliação da decisão judicial, seja em relação à sua duração, seja em relação ao seu conteúdo. Ao instituir metas institucionais para definir a quantidade de decisões que devem ser proferidas, o CNJ não só desconsideraria o trabalho qualitativo dos juízes como forçaria a padronização do conteúdo das decisões em um ou outro sentido, a depender da temática ou da fase processual escolhida como prioritária, afetando diretamente os usuários do serviço jurisdicional. Para Koerner (2013) esta sobreposição da esfera administrativa sobre a jurisdicional decorre de um padrão corretivo de trabalho do CNJ que oscila entre um “formulador de políticas e um órgão de controle”.

No estudo feito por Guerra (2010) utilizando diversas decisões exaradas pelo CNJ e revistas pelo STF⁶⁶, conclui-se que o Conselho estaria usando-se de sua posição de vértice do Poder Judiciário para atuar com imperatividade inclusive sobre decisões judiciais. Afrontando a legalidade que restringe sua atuação e ocasionando um “mimetismo judicial”, na busca por ocupar “vazios da luta social” o CNJ passa a fazer parte de uma “nova dimensão de ressignificação da deliberação pública, determinando, assim, consequências políticas, ainda que em desacordo com suas funções precípuas de supervisão do Judiciário” (GUERRA, 2010, p. 155). Assevera o autor que

Nessa senda, adotando posições agressivas e para fazer valer o projeto republicano e os pactos institucionais por um judiciário célere e acessível, as práticas do CNJ se agigantam de modo a engolfarem a sagrada esfera da independência judicial, em um exercício de forças que não respeita, por vezes, a integridade da magistratura, sendo a única forma de se eliminar esse risco o

gestão financeira e de recursos humanos”, mas não foi capaz de promover a transparência passiva, ao não atender à solicitação de informações específicas feitas por decorrência da Lei de Acesso à Informação.

⁶⁶ Mandados de Segurança (MS) 26.580-DF, 27.148-DF, 28.611-DF, 28.537-DF, 28.816-DF; MS referente ao procedimento disciplinar 2009.100000.2472-5

estabelecimento de um modelo de autocontenção (*self-restraint*) da instituição (GUERRA, 2010, p. 155-156)⁶⁷.

Há que se cuidar, ainda, como alerta Fragale Filho (2007), para que o “ofício judicante não seja impactado pela quantitativismo”, resultado de uma “interdisciplinaridade precária baseada em saberes auxiliares”. Para o autor, no bojo de uma “reforma silenciosa da justiça”, a produção de estatísticas sobre o Poder Judiciário instituiria a “colonização do espaço judicial por critérios economicistas”, introduzindo um processo avaliativo pautado por métricas simplificadoras da realidade do Judiciário e dos conflitos que a ele chegam. “Nesse novo cenário, a magistratura, em especial aquela de proximidade, se transforma em uma espécie de gerente de varejo do passivo judicial, com um perfil fortemente negociador” (FRAGALE FILHO, 2007, p.378).

Reis Jr. (2018) afirma, ademais, que o uso das estatísticas para o estabelecimento de metas na definição do trabalho a ser realizado pelo Judiciário gera competição desnecessária e infundada entre os tribunais e não estabelece nenhuma relação com a qualidade das decisões que serão proferidas. Não havendo compatibilidade entre o planejamento dos tribunais e os dados quantitativos que eles mesmos produzem sobre suas atividades, as estatísticas, da forma como são usadas, destinam-se muito mais a um reforço burocrático da prestação jurisdicional do que a uma melhor organização do seu funcionamento.

A produção de estatísticas pelo Judiciário também é objeto de análise de Cunha (2008), para quem os tipos de informações coletadas pelo CNJ atendem aos critérios internacionais de organização judiciária, mas mantém problemas em relação à forma como são coletadas, sua organização, consistência e confiabilidade, e seu uso pela administração dos tribunais. Dados elaborados muitas vezes por profissionais não treinados para este tipo de atividade, ou mesmo pelos próprios juízes, sem critério específico para a classificação dos casos, que não apresentam o fluxo que os processos percorrem entre a primeira e a segunda instância porque a produção de estatísticas é segmentada, nem tampouco permitindo a compatibilidade das consultas dos processos que correm no Judiciário com aqueles que estão nas Defensorias ou nos Ministérios

⁶⁷ Acrescenta Guerra (2010, p. 159-160) às suas conclusões que “O CNJ revela-se em verdadeira crise de identidade ao pretender convolar sua verdadeira função tipicamente administrativa em um superego da política judicial como se constata em recentes disputas interpretativas: ao editar atos normativos cuja matéria é reservada à deliberação legislativa, como no caso de normas de direito processual (Resolução 82); ao se imiscuir na intangível zona das prerrogativas jurisdicionais (mandado de segurança 28.816-DF); ao suprimir os efeitos de decisão judicial, em flagrante violação da independência e integridade da magistratura (mandado de segurança 28.537-DF)”.

Públicos, são, de acordo com a autora, indicativos de que “a centralização e publicização de estatísticas por um único órgão não são suficientes”, precisando-se apenas “cruzar parte da informação disponível para verificar que o sistema de estatísticas judiciais no Brasil tem um longo caminho a percorrer” (CUNHA, 2008, p. 16).

3.3. A construção de uma nova imagem para o Poder Judiciário

A divulgação de informações sobre a administração dos tribunais e do sistema judiciário deve servir para promover mudanças concretas no seu funcionamento. A quantidade e qualidade de informações a respeito do Poder Judiciário pode não só definir sua operação interna, pois dependendo das fontes e da sincronia entre as informações geradas e usadas, maior ou menor será a facilidade de fazer o planejamento estratégico, como pode também definir sua implementação e posterior avaliação, além de permitir construir a imagem externa de um Judiciário organizado e consistente ou, ao contrário, segmentado e caótico (ICCE, 2018).

Nem sempre as informações coletadas para organizar ou definir as atividades da administração central podem ser consideradas úteis para promover a gestão da qualidade local dos tribunais (LANGBROEK, 2010), isto porque, como já referido, a importância de determinar um norte comum e valórico - e, portanto, político - sobre qual papel e missão o Poder Judiciário quer cumprir na sociedade democrática, será o marco fundamental para o tratamento e uso destas informações.

Informações centralizadas e coerentes a respeito do Poder Judiciário servem para construir e fortalecer sua reputação coletiva, que, em geral é administrada pelos Conselhos de Justiça ou um órgão central (GAROUPA; GINSBURG, 2015). A centralização, segundo Bybee e Pincock (2010), dá a ideia de uma lógica de Estado para o serviço, que, por sua vez, associa o serviço jurisdicional aos conceitos de organização racional e justiça discutidos no primeiro Capítulo desta tese.

Para Santos (2005), na era da sociedade da informação, o sistema de tribunais torna-se um importante lugar de produção de informação e comunicação social, a partir do momento em que as complexifica em termos técnicos e reorienta seu fluxo a um circuito restrito aos especialistas: “o conhecimento técnico passou a dominar a informação e a

comunicação, ao ponto de estas se transformarem, elas próprias, em artefactos discursivos técnicos de que são excluídos todos os que não dominam o conhecimento especializado que lhes subjaz” (SANTOS, 2005, p. 82). Nesse contexto, de informação explícita ou implícita *sobre* (o que fazem) os tribunais, passou-se à dicotomia entre informação relevante ou irrelevante *para* os tribunais (SANTOS, 2005), sendo a informação irrelevante, de acordo com Santos (2005, p. 83), “transformada em ruído, um obstáculo à informação e à comunicação [...]. É desinformação”.

Na análise estratégica-comportamental desenvolvida por Garoupa e Ginsburg (2015) a respeito dos fatores institucionais determinantes da organização e do funcionamento judicial, essa “desinformação”⁶⁸ sobre o Poder Judiciário será substituída pela reputação judicial, ou seja, pelo “estoque de julgamento passado sobre o comportamento dos atores e instituições” judiciais que os públicos externo e interno têm sobre eles.

O desenho (composição e competências) do órgão de administração central, na maioria dos casos um Conselho de Justiça, determinará a relação com os públicos, assim como será influenciado pelas “preferências, incentivos e politização” do próprio Judiciário (GAROUPA; GINSBURG, 2015, p. 106). Sendo a informação “imperfeita”, “a reputação se transforma em um tipo de atalho para ajudar o público a reagir e se posicionar” sobre o sistema de tribunais e seus membros (GAROUPA; GINSBURG, 2015, p.15).

Segundo Garoupa e Ginsburg (2015), Poderes Judiciários de alta complexidade e tamanho, com juízes de carreira, controles hierárquicos entre os juízes e administração judicial independente, como é o caso brasileiro, tendem a incentivar a busca pela reputação coletiva, que é essencialmente determinada pelo público externo, o qual, em razão do “ruído entre as informações”, não tem clareza para separar o trabalho dos juízes do trabalho coletivo do Poder Judiciário, nem, portanto, para avaliar o trabalho dos juízes individualmente⁶⁹. Neste cenário, haveria um baixo incentivo para o trabalho dos juízes em separado, que podem acomodar-se em uma posição de *free riders*, aproveitando os ganhos e dividendos do trabalho coletivo às custas da operação geral do sistema judicial. De sua parte, neste modelo de Judiciário, as elites jurídico-administrativas podem

⁶⁸ Ou assimetria de informação na teoria da agência anteriormente explicada e pelos autores utilizada.

⁶⁹ A contraposição feita pelos autores a este modelo é o de outro baseado no prestígio individual, onde os juízes entram no Judiciário, por indicação política, depois de ter trabalhado em outros espaços jurídicos, como nos Estados Unidos, onde os juízes são muito mais independentes e suas decisões individuais tem maior repercussão, independente do funcionamento do Judiciário. Neste modelo a reputação individual tem tanta ou mais relevância que a coletiva.

aproveitar-se da reputação coletiva para disfrutar de um maior grau de liberdade e influência política e social, em especial na competição por recursos públicos (GAROUPA; GINSBURG, 2015). Funções não judiciais que na escala estabelecida por Garoupa e Ginsburg (2015, p. 79) estão mais próximas das propriamente judiciais, como é o caso “da administração das cortes, servir em um conselho de justiça ou outra comissão relacionada com o funcionamento do sistema das cortes ou com a seleção, retenção, promoção ou disciplina judicial”⁷⁰, correm o risco de ser monopolizadas pelos juízes que compõem as cúpulas em razão do hermetismo institucional e para evitar uma competição profissional com outras áreas, podendo trazer maior maximização de benefícios para juízes-administradores e para os dirigentes do Poder Judiciário.

As funções não judiciais desempenhadas pelos juízes nos Conselhos também servem de oportunidade para a busca por melhor reputação individual porque, atuando em outras esferas e tendo contato com outros órgãos e públicos, os juízes e juízas que ocupam esses cargos têm um campo mais amplo de interlocutores e caminhos que os façam destacar-se. Além disso, “um juiz individual com uma agenda ideológica ou social particular pode ver a função não judicial como instrumental para promover seu ponto de vista” (GAROUPA; GINSBURG, 2015, p. 81).

É nesse amplo contexto que as informações, e as comunicações feitas a partir delas, ao mesmo tempo em que levam a uma maior transparência, também podem servir para construir uma nova *aparência* para o Poder Judiciário. À medida em que a informação vai se tornando peça fundamental da organização dos tribunais e também da construção de sua reputação, amplia-se a visibilidade dada ao funcionamento da jurisdição e, por consequência, seu protagonismo, na esteira do argumentado nos capítulos anteriores.

Por outro lado, a exposição do Poder Judiciário, e por conseguinte das histórias daqueles que buscam seus serviços, agora transformadas em dados, também levam aos perigos identificados por Santos (2005), como a criação de uma *expressão/impressão totalizante da justiça*, diariamente exposta em forma de estatísticas, artifício muito mais crível por sua exatidão e imparcialidade do que os relatos qualitativos sujeitos à interpretação. A essa “numerização” da esfera judicial somam-se a espetacularização dos casos mais dramáticos e dos temas com maior apelo popular; a banalização do recurso à judicialização da vida, dada sua noticiada efetividade e onipresença; e a

⁷⁰ Incluídas no grupo de “funções não judiciais de governança relacionadas com funções judiciais”.

instrumentalização recíproca entre Poder Judiciário e meios de comunicação, sendo que o primeiro precisa da exposição midiática para determinar seu lugar no espaço político, e os segundos precisam de histórias para serem contadas - em ambos sentidos, de relatadas e de quantificadas.

Se a proposta dos próprios administradores judiciais é “criar fortes escritórios de comunicação e relações públicas para *educar* a mídia e outros poderes sobre decisões judiciais específicas e sobre o papel do Judiciário no sistema de governo (*CONFERENCE OF STATE COURT ADMINISTRATORS*, 2001, p. 6-7, destaque meu), a proposta dos críticos e estudiosos do sistema e de seus reflexos na sociedade é de que

os investimentos tecnológicos [em TICs] nos tribunais tenham um sentido político bem definido: melhorar o acesso dos cidadãos à justiça; corresponder ao incremento da competência informática dos cidadãos, abandonando de vez a ideia que o conhecimento técnico não é susceptível de ser comunicado aos cidadãos; apostar na eficácia não apenas para melhorar os índices quantitativos da actividade dos tribunais, mas sobretudo para aceder a uma nova qualidade da justiça (Santos, 2005, p. 105-106).

Como referido por Sadek (1995), o histórico do Poder Judiciário brasileiro mostra a disputa pela construção de sua identidade institucional orientada por interesses e objetivos próprios com base nos processos de profissionalização da carreira de magistrado e na reprodução de uma dogmática jurídica alheia aos reflexos empíricos dos usos dado ao direito. Bolonha, Vasconcelos e Mattos (2017), utilizando a perspectiva proposta por Ginsburg e Garoupa, identificam uma ruptura na constituição da reputação do Poder Judiciário nacional, sendo que aos órgãos de base do sistema judiciário os autores atribuem uma reputação coletiva orientada pela influência institucional e legal, e ao STF – e, aqui, propomos, por extensão ao CNJ, por conta da influência que já foi discutida do seu presidente nos desígnios do Conselho -, a construção de uma reputação individual por força de processo decisório definido pelo regimento interno e pela atuação individual dos Ministros.

Essa disjunção interferiria de forma negativa na reputação coletiva geral do conjunto de tribunais, criando incentivos para a produção de múltiplas identidades e, por sua vez, consequências nas distintas formas de reconhecimento do Judiciário pela sociedade e pelos meios de comunicação. Para os autores,

as reformas processuais dos últimos dezesseis anos também intensificaram o processo de construção de uma uniformização e coletivização das decisões e

da reputação judicial, mas sem impacto significativo no órgão de cúpula, que se diferencia com suas próprias regras procedimentais (BOLONHA; VASCONCELOS; MATTOS, 2017, p.71-72).

No seu discurso de posse e de início dos trabalhos do CNJ, o Ministro Nelson Jobim (CNJ, 2005) advertia

Repito, aqui não é lugar de fazer biografia, porque nenhum de nós depende de voto, em lógica distinta do parlamento, principalmente decorrente do nosso sistema eleitoral de voto unipessoal, em que o indivíduo é votado e precisa ter visibilidade permanente.

Aqui ninguém é votado. Somos um órgão plural para exercer funções da nação, e não para marcar posições individuais. Quero deixar clara minha posição pessoal nesse sentido.

[...]

Senhores conselheiros, é importante ter presente que este espaço é um espaço plural da sociedade brasileira, não é um espaço para individualismos virtuais ou arrogantes.

Segundo Sauerbronn e Lodi (2012), a aproximação do Poder Judiciário à lógica da administração pública gerencial propugnada pelo CNJ permitiu ao órgão desenvolver estratégias de marketing voltadas à construção de um discurso publicitário de duas ordens: uma operacional, envolvendo as mudanças na organização jurisdicional, e outra social, que coloca o Poder Judiciário como protagonista diante de temas controversos.

As peças publicitárias do órgão, segundo os autores, indicam a intenção do CNJ em estabelecer um horizonte comum entre os seus objetivos e os da sociedade em termos de justiça social e proteção da cidadania, além de indicar que a participação da sociedade é relevante para o CNJ, ao menos em tese, na consecução dos objetivos do Poder Judiciário (SAUERBRONN; LODI, 2012). Para Koerner (2013), na esteira do tema seminal de moralização do Poder Judiciário, qual seja, o de combate à corrupção, e por força da postura de seus presidentes ou corregedores nacionais⁷¹, o CNJ

passou a promover campanhas envolvendo a efetividade dos direitos de cidadania e a atuação dos órgãos judiciais nos setores da administração pública que são controlados pelo Judiciário e em outros campos.

Essa atuação cívica tem sido justificada por vários integrantes da cúpula do Judiciário como a missão dos tribunais, adequada à sociedade atual, em substituição aos demais poderes, e que deve ser privilegiada em relação às suas funções tradicionais de resolução de conflitos interindividuais (Obra citada, p. 695-696).

⁷¹ Koerner dá como exemplos palestra da então Corregedora Nacional de Justiça em 2012, e discurso do Presidente Ricardo Lewandowski em 2013 em relação à força e ao protagonismo que deveria ser assumido pelo Judiciário no atual cenário político do país.

Ao analisar a posição e participação das quatro primeiras presidências do CNJ, Fragale Filho (2013) identifica entre seus componentes⁷² um discurso voltado à exaltação da importância republicana do órgão sem a correspondente autocrítica referida à construção endógena da pauta ou à captura do processo decisório pelas representações internas dos grupos jurídicos de interesses a que se restringe a indicação dos Conselheiros e a posição de seu presidente.

Esse engajamento cívico do CNJ como representante do Poder Judiciário seria, segundo Koerner, Inatomi e Barreira (2015), uma forma de encobrir sua incapacidade de implementar o planejamento estratégico no âmbito administrativo, usando de campanhas de opinião junto à população para construir sua legitimidade e aparecer como lugar privilegiado de conflitos coletivos, ao incidir na promoção de políticas públicas por meio extrajudiciais.

Além disso, por conta da resistência interna, o CNJ, na figura de seus presidentes, defensores e alguns conselheiros, também adotou um discurso de aproximação e proteção do Judiciário, principalmente dos magistrados de primeira instância e das associações profissionais, ao colocar o órgão à disposição de suas demandas e como instrumento de fortalecimento do próprio Poder frente a ameaças externas.

“Tenho o sonho de ver um Judiciário forte, unido e prestigiado, que possa ocupar o lugar que merece no cenário social e político deste País. Um Judiciário que esteja à altura de seus valorosos integrantes e que possa colaborar efetivamente na construção de uma sociedade mais livre, mais justa e mais solidária” pronunciou o Ministro Ricardo Lewandowski em sua posse como Presidente após 10 anos de criação do CNJ.

Em seus comentários na Apresentação do livro “O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação *como órgão do Poder Judiciário*” (LEWANDOWSKI, 2015) do qual foi

⁷² “Assim, a ex-conselheira Morgana de Almeida Richa reiterava que o CNJ “surgiu em 2005 como um divisor de águas para o modelo de Justiça brasileiro (...) e que a evidenciada dificuldade (de implantação) se agrega ao curto tempo de funcionamento do Conselho, já legitimado socialmente, mas ainda com um longo caminho a percorrer.”³⁰ Enquanto o ex-conselheiro José Adonis Callou de Araújo Sá ressaltava a necessidade de uma deliberação coletiva em relação aos projetos do Conselho (que seriam fruto de iniciativa dos juízes auxiliares), o ex-conselheiro Felipe Locke Cavalcanti destacava o seu papel criativo. Por sua vez, o ex-conselheiro Ives Gandra da Silva Martins Filho enfatizava que o CNJ deveria ser um órgão de coordenação do Poder Judiciário³³, ao passo que o ex-conselheiro Nelson Tomaz Braga enfatizava a importância dos valores republicanos, lembrando “que esses princípios devem prevalecer sobre qualquer interesse pessoal ou político” (FRAGALE FILHO, 2013, p. 996).

organizador, o mesmo ministro indica que o CNJ, inicialmente percebido como órgão de controle dos juízes e dos tribunais, passou a representar um *instrumento de unidade da magistratura nacional* servindo à “consulta, orientação e apoio” dos membros do Poder Judiciário. Na mesma obra, ainda, o desembargador paulista⁷³ aposentado José Roberto Amorim (2015) entende que a definição pelo CNJ de objetivos estratégicos contribuiu com o “crescimento da função judicante e a autonomia dos tribunais”, *reforçando a gestão dos interesses judiciais*. Ribeiro (2015), primeiro Ministro do Superior Tribunal de Justiça a ocupar o cargo de Corregedor Nacional de Justiça, na mesma linha, celebrou o modelo no qual o CNJ havia sido concebido, afirmando que, nessas condições, o órgão seria “uma conquista do Poder Judiciário”.

À nova composição da segunda gestão do CNJ, em seu discurso de posse, a Ministra Ellen Gracie prometia e referendava a participação dos órgãos de cúpula na administração dos tribunais como principais interlocutores do CNJ

A grandeza de visão das cúpulas dos Tribunais Superiores e dos Conselhos da Justiça Federal e da Justiça do Trabalho nos haverão de apontar rumos novos e novas oportunidades de profícua cooperação. Devo referir que, tal como a primeira, esta segunda composição do Conselho espera receber a dedicada participação do Colégio Permanente de Presidentes dos Tribunais de Justiça, a quem creditamos boa parte das harmoniosas relações tão necessárias de manter entre os diversos órgãos do sistema, sempre, mas especialmente nestes momentos formadores da nova instituição.

⁷³ Mesmo tribunal de origem do ministro Ricardo Lewandowski, o Tribunal de Justiça do estado de São Paulo.

CAPÍTULO 4. CNJ E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA PENAL

4.1. Linha histórica das ações em matéria penal nas diferentes gestões do CNJ

À exceção da primeira gestão (Nelson Jobim), focada prioritariamente na estruturação do Conselho, onde as poucas atividades voltadas para a área penal resumiram-se à identificação de boas práticas na especialização de varas para a execução de penas e medidas alternativas e ao acompanhamento de projetos de lei incluídos no Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano⁷⁴, com o objetivo de modificar a legislação processual⁷⁵ no intuito de superar problemas de morosidade identificados no 1º. Relatório Justiça em Números, todas as demais gestões do CNJ ao longo da primeira década de atividades foram ampliando e diversificando progressivamente sua atuação nesta seara. Mesmo o Ministro Joaquim Barbosa, que restringiu consideravelmente o escopo do Conselho, manteve os projetos de maior repercussão e abriu o CNJ a novas pautas.

Ainda que as passagens dos Ministros Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski tenham ganhado especial notoriedade por adentrar em temas de grande relevância para a política penal – em especial por abordarem, respectivamente, a superlotação carcerária e a grande quantidade de presos provisórios -, a partir de 2006, os relatórios anuais de atividades entregues pelos presidentes do Conselho Nacional de Justiça ao Parlamento no momento da abertura do ano legislativo, “propondo as providências que julgar necessárias, sobre a

⁷⁴ No relatório anual de atividades de 2005 o CNJ faz menção a uma pesquisa feita pelo Tribunal Superior Eleitoral com objetivo de “avaliar a opinião da população brasileira, de forma aprofundada, sobre o Referendo do Comércio de Armas de Fogo e Munição” como uma das ações de relevância do Poder Judiciário naquela então.

⁷⁵ Como providências no âmbito legislativo (CNJ, 2005, p. 90) “1 - O Conselho Nacional de Justiça sugere ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo que seja dada prioridade à aprovação dos projetos de lei abaixo relacionados em matéria de processo penal.

Os Projetos de Lei nº 4203/01, 4205/01 e 4208/01, de iniciativa do Poder Executivo, possuem como relator o Deputado Ibraim Abi-ackel e, em 05/12/2005, aguardavam votação pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

PL nº 4203/01 – altera dispositivos do Código de Processo Penal relativos ao Tribunal do Júri, criando a instrução preliminar, anterior ao recebimento da acusação e da pronúncia, simplificando o instituto do desaforamento, a instrução em plenário, além de modificar a matéria relativa aos quesitos e dar outras providências.

PL nº 4205/01 – altera dispositivos do Código de Processo Penal relativos à atividade probatória, impedindo a fundamentação de condenação em provas colhidas na investigação, salvo em algumas hipóteses e modifica a sistemática da perícia e da oitiva de testemunhas.

PL nº 4208/01 – altera dispositivos do Código de Processo Penal referentes às medidas cautelares, especialmente no que concerne à prisão preventiva.

situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho” (art. 103-B, § 4º, VII) - o que, como se indica nos primeiros relatórios, seria uma oportunidade para *aprimorar a função de autogoverno do Poder Judiciário* -, demonstram que os programas e ações relatados pelo próprio Conselho vão muito além da organização judiciária interna no âmbito penal.

O relatório de 2006, entregue já pela Ministra Ellen Gracie, indicava um primeiro passo na externalização das atividades do Conselho nessa matéria: a criação de uma comissão de estudos para ao desenvolvimento de um banco de dados referente à população carcerária (Portaria n. 26/2006), que por indicação da presidente foi integrada por membros externos ao CNJ vinculados à Secretaria Geral, a quem incumbe assessorar técnica e administrativamente o CNJ na consecução de sua gestão administrativa e nas atividades do Plenário, da Presidência e dos outros órgãos que o integram (RI, art.32).

Nessa mesma gestão, editou-se a Resolução n. 19 (hoje revogada) que tratava da execução penal provisória e orientava os tribunais a expedir a guia de recolhimento provisório “quando da prolação da sentença ou acórdão condenatórios, ainda sujeitos a recurso sem efeito suspensivo”, visando a garantir aos presos nessas condições “o direito de petição sobre direitos pertinentes à execução penal”⁷⁶. A Recomendação n.3 dessa gestão, resultante da Comissão sobre Especialização de Varas, Câmaras e Turmas⁷⁷, orientava, ainda, os tribunais a buscar a especialização de varas criminais para julgar delitos praticados por organizações criminosas, com orientações a respeito da reorganização judiciária e de competência em relação aos atos processuais dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais de Justiça dos estados (TJs)⁷⁸. Atendendo à recomendação, o

⁷⁶ A resolução originou-se do Pedido de Providência n. 724/2006, apresentado pela Comissão de Estudos para a criação de Banco de Dados com informação sobre a população carcerária do Brasil

⁷⁷ Os trabalhos desta Comissão ocorreram no mesmo ano dos ataques promovidos pela organização criminosa Primeiro Comando da Capital em São Paulo, quando 564 pessoas foram assassinadas no estado (ADORNO; SALLA, 2007).“O propósito da Comissão de Especialização de Varas, Câmaras e Turmas – baseada nas questões acima expostas e no aprofundamento das respostas preliminares dos diversos ramos do Poder Judiciário Nacional – seria a edição de uma recomendação única. Contudo, diante da necessidade de esforços conjuntos dos poderes do Estado no combate ao crime organizado e dos relatos dos Deputados Federais Moroni Torgan e Paulo Pimenta (integrantes da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas), a Comissão teve de modificar o seu planejamento inicial. Os Parlamentares externaram suas preocupações com a exposição a risco a que estão sujeitos os juízes singulares que atuam com processos referentes ao crime organizado. Apontaram, também, a necessidade de preservação dos magistrados e a importância da especialização judiciária. A onda de violência em alguns estados da Federação exigiu uma providência imediata por parte de todos os Poderes da República, em especial do Poder Judiciário” (CNJ, 2006, p. 78).

⁷⁸ “Para os fins desta recomendação, sugere-se:

a) a adoção do conceito de crime organizado estabelecido na Convenção das Nações Unidas sobre Crime Organizado Transnacional, de 15 de novembro de 2000 (Convenção de Palermo), aprovada pelo Decreto

Conselho da Justiça Federal (CJF) resolveu determinar a inclusão destes crimes na competência das varas especializadas em crimes contra o sistema financeiro, lavagem de dinheiro, ou ocultação de bens, direitos e valores (Resolução CJF n. 517/2006).

A Comissão sobre Juizados Especiais, inaugurada em 2005, apresentou como proposta o acompanhamento das penas alternativas aplicadas no contexto dos crimes de menor potencial ofensivo. O Seminário realizado pelos integrantes do grupo em 2006⁷⁹ divulgou dados do “Censo de Medidas Alternativas”, realizado pelo CNJ junto a magistrados e promotores, que tratava de levantar informações sobre “o tipo de medida alternativa mais adequada para cada delito; a destinação das verbas arrecadadas, se devem ser carreadas aos órgãos públicos ou não; o formato de órgão ideal para gestão das medidas alternativas; o formato ideal para a audiência preliminar e das formas de tornar efetivas as medidas

Legislativo nº 231, de 29 de maio de 2003 e promulgada pelo Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004, ou seja, considerando o "grupo criminoso organizado" aquele estruturado, de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na Convenção das Nações Unidas sobre Crime Organizado Transnacional, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material.

b) o processamento, perante a vara criminal especializada, dos crimes previstos no item 1, qualquer que seja o meio, modo ou local de execução, inclusive as ações e incidentes relativos a sequestro e apreensão de bens, direitos ou valores, pedidos de restituição de coisas apreendidas, busca e apreensão, hipoteca legal e quaisquer outras medidas assecuratórias, bem como todas as medidas relacionadas com a repressão penal de que tratam os itens 1 e 2, inclusive medidas cautelares antecipatórias ou preparatórias.

b.1) se forem vários os atos conexos de execução, ou se não for possível identificar o local ou a data do início dos atos de execução, que qualquer deles seja considerado para a fixação da competência; e quando os atos de execução forem praticados em mais de um Estado, que seja competente a vara criminal especializada que primeiro tiver conhecimento dos fatos.

c) que a especialização se dê, preferencialmente, pela transformação das varas, em especial aquelas com competência para processar e julgar crimes contra o sistema financeiro nacional e de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, quando existentes.

d) que os Tribunais fixem a competência territorial das varas especializadas.

d.1) que, na Justiça Federal, a competência referida no item anterior tenha preferencialmente abrangência coincidente com os limites territoriais de uma seção judiciária.

e) que as varas especializadas em crime organizado contem com mais de um juiz, bem como com estrutura material e de pessoal especializado compatível com sua atividade, garantindo-se aos magistrados e servidores segurança e proteção para o exercício de suas atribuições.

f) sempre que necessário, a mudança de sede da vara criminal especializada e a movimentação de pessoal, de modo a melhor atender a seus propósitos.

g) sejam deprecados ou delegados a qualquer juízo os atos de instrução ou execução sempre que isso não importe prejuízo ao sigilo, à celeridade ou à eficácia das diligências, podendo, em caso contrário, o juiz, na área de sua jurisdição, presidir as diligências necessárias, ou, quando fora dela, deprecá-las a outro juiz de vara criminal especializada.

h) que os inquéritos policiais e procedimentos em andamento, bem como seus apensos ou anexos, de competência das varas criminais especializadas, sejam a elas redistribuídos, observando-se as cautelas de sigilo, ampla defesa e devido processo legal.

i) que os inquéritos policiais e outros procedimentos em tramitação nas varas especializadas, relativos a outros delitos, sejam redistribuídos às demais varas criminais não especializadas.

j) que as ações penais não sejam redistribuídas.

k) possam os Tribunais solicitar o apoio do Conselho Nacional de Justiça para a consecução da finalidade indicada na presente recomendação”.

⁷⁹ Seminário do Projeto de Acompanhamento de Penas Alternativas, Goiânia, 24 e 25 de agosto de 2006.

alternativas” (Obra citada, p. 100). Como resultado, propôs-se a criação de um banco de dados conjunto entre o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público com dados referentes à imposição e cumprimento de penas alternativas⁸⁰.

A gestão de 2007, ainda sob presidência da Ministra Ellen Gracie, apontou como ações promovidas pelo Conselho na área penal o “desenvolvimento de programas de formação profissional para a capacitação dos reeducandos do sistema prisional de São Paulo” (CNJ, 2007, p. 43). Um acordo firmado entre o CNJ, a Federação de Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), o Tribunal de Justiça do estado de São Paulo, a Secretaria de Administração Penitenciária do estado, e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) naquele então pode ser considerado o gérmen do que, no mandato seguinte, tomaria peso como o projeto “Começar de Novo”.

Uma ação peculiar desta gestão foi a atuação da Corregedoria Nacional de Justiça⁸¹, por emissão do Ofício Circular n. 23/2007, solicitando a todos os tribunais do país que fizessem um levantamento sobre as unidades prisionais destinadas a mulheres, em decorrência da abertura de procedimento disciplinar sobre magistrada do Tribunal de Justiça do Pará em relação ao encarceramento de uma adolescente em uma cela de delegacia junto a presos adultos homens, durante 26 dias.

Como esforço para “conhecer a realidade do Judiciário” a mesma Corregedoria desenvolveu como “projeto especial” um “Diagnóstico dos Processos de Competência do Tribunal do Júri no Território Nacional”, que possibilitaria “a elaboração de mapas estatísticos da situação atual em todos os Estados e no Distrito Federal e de estudo propositivo para a dinamização da demanda atual”, identificando como principais entraves deste procedimento especial

- **primeiro entrave:** efeitos da citação por edital (o questionário estatístico visa a apurar o número de processos suspensos em razão da regra do art. 366 do Código de Processo Penal; o número de processos suspensos pelo fundamento anterior com prisão preventiva decretada e a periodicidade das diligências objetivando a localização dos acusados);
- **segundo entrave:** intimação pessoal do acusado (o questionário pretende detectar o número de processos aguardando a intimação da pronúncia; o número de processos suspensos pelo fundamento anterior com prisão

⁸⁰ Esse banco de dados nunca chegou a existir.

⁸¹ Em 2007, a Corregedoria Nacional de Justiça foi ocupada pelo Ministro do STJ Antônio de Pádua Ribeiro até 14 de junho, e a partir de 15 de junho, pelo Ministro do STJ Cesar Asfor Rocha. A partir dos dados do relatório não é possível identificar a autoria das ações descritas neste parágrafo, por isso, as atribuímos ao órgão e não a seu ocupante.

preventiva decretada e a periodicidade das diligências objetivando a localização dos acusados); e

- **terceiro entrave:** exigência da presença física do acusado na sessão de julgamento nos crimes inafiançáveis (o levantamento objetiva apurar o número de processos impossibilitados de julgamento em razão da ausência do acusado; o número de processos suspensos pelo fundamento anterior com prisão preventiva decretada e a periodicidade das diligências objetivando a localização dos acusados) (CNJ, 2007, p. 64).

Também sob presidência do Corregedor Nacional, Ministro Cesar Asfor Rocha, no bojo da Comissão de Informatização, Modernização e Projetos Especiais, desenvolveu-se o Banco de Dados da População Carcerária, previsto na Resolução n. 33/2007, que dispunha sobre a criação do Sistema Integrado da População Carcerária no âmbito do Poder Judiciário, que, segundo o relatório do CNJ, permitiria “a integração das diversas bases de dados sobre apenados do Poder Judiciário e dos órgãos de gestão penitenciária dos Estados e do Distrito Federal, bem como a apresentação de ferramenta de gerência de informação para análise estatística da situação dos apenados” (CNJ, 2007, p. 105), ou seja, supostamente lograria a sistematização de todos os dados nacionais referentes à administração penitenciária nacional, de competência dos estados, além de informações sobre a situação processual dos presos.

O banco de dados centralizado sobre a população carcerária teria “informações detalhadas sobre cada apenado, como nome, localização, crime praticado, pena cumprida e a ser cumprida e comportamento, entre outras” (CNJ, 2006, p. 95) e seu sistema seria baseado no modelo de sistema utilizado pelo estado de Sergipe, coletando inicialmente informações da população prisional de São Paulo e Rio de Janeiro. Em que pese o lançamento do banco de dados estar prevista para março de 2007, não há notícias de que ele tenha chegado a ser finalizado ou a funcionar em sua integralidade.

Depreende-se da lógica de desenvolvimento dos projetos do CNJ que este trabalho pode ter sido o que posteriormente resultou no Geopresídios, já que a Resolução n. 47/2006, editada nessa mesma gestão, estabeleceu critérios para a realização de inspeções dos juízes da execução criminal nos estabelecimentos prisionais, que inicialmente seriam a fonte de informação do Banco de Dados da População Carcerária, mas atualmente alimentam o Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Prisionais (CNIPEP).

Coube, ainda, à Comissão de Juizados Especiais, Acesso à Justiça e Conciliação (Portaria n. 142/2007) promover a Semana da Conciliação, que em matéria penal realizou 12.602

audiências em 5 dias, ou seja, pouco mais de 2.520 audiências por dia nos juizados especiais do país (CNJ, 2007, p. 134):

Justiça Estadual – Criminal
Audiências designadas – 19.212
Audiências realizadas – 12.602
Sentenças homologatórias – 4.696
Composição cível – 3.160 (37,26%)

Justiça Federal – Criminal
Audiências designadas – 17
Audiências realizadas – 12
Sentenças homologatórias – 4
Composição cível – 1 (8%)

Ações locais desenvolvidas pelos Tribunais de Justiça são citadas pelo CNJ como exemplo de trabalhos em prol da melhoria do Poder Judiciário Nacional, como o convênio firmado pelo TJ do Amapá com o Ministério da Justiça para implementação do projeto “Construindo a Cidadania com Tijolos Ecológicos”, cujo objetivo era capacitar presos do regime fechado; a “Central de Penas e Medidas Alternativas”; e a “Assistência Legal” a pessoas presas. Neste período, o TJ do Rio de Janeiro também firmou convênio para oferecer qualificação profissional às pessoas presas, em parceria com a FIRJAN, o SESI e o SENAI, entretanto, sem a participação do CNJ como ocorreu em São Paulo, além de ter firmado convênio com o Governo do estado para a informatização do agendamento do comparecimento dos apenados em audiência.

No Ceará, indica-se no relatório anual do CNJ a instalação do Núcleo de Justiça Terapêutica junto à Vara de Execuções Penas Alternativas, voltada a infratores quimicamente dependentes. Dentro do módulo de modernização da prestação jurisdicional, o TJDFTE indicava, por sua vez, a expansão do sistema de teleaudiências para as varas criminais (CNJ, 2007). No Mato Grosso do Sul, destacava-se a instalação da vídeo-audiência na 2ª. Vara de Execuções Penais da Capital, que, segundo o Tribunal de Justiça do estado, além de promover agilidade na prestação jurisdicional, “garant[iria] a segurança de magistrados e de pessoas que circulam pelos fóruns, a comodidade para os réus, e a redução dos custos e de distâncias para a realização das audiências criminais”, resultando *em agilidade de mais de 170% na realização destes atos processuais* (“em vez de 10 audiências, é possível realizar de 27 a 30”) (CNJ, 2007, p. 228-229, destaque meu).

Em Rondônia relataram-se novas etapas do projeto Operação Justiça Itinerante na vara de execução de penas da Capital, por meio da qual se prestou assistência socio-jurídica

aos presos. São Paulo promoveu a transmissão digital de documentos da Polícia Civil ao TJ-SP e disponibilizou o acesso dos delegados de Polícia ao sistema de inteligência do Tribunal. Sergipe salientou a integração de um novo módulo sobre a população carcerária à sua base de dados, a adoção do Programa de Penas e Medidas Alternativas, e o sistema de cálculo de penas, que mais tarde viria a ser adotado pelo CNJ como forma de apoiar o trabalho das varas criminais de conhecimento dos demais tribunais estaduais.

Os relatórios de 2008 e 2009 compilam os programas e ações desenvolvidas pelo CNJ na gestão do Ministro Gilmar Mendes. A partir de 2009, com exceção dos relatórios apresentados pelo Ministro Joaquim Barbosa (2012-2013), todos os demais documentos entregues pelos presidentes do Conselho ao Congresso, além de serem de considerável extensão, denotando a ampliação dos campos de atuação do CNJ, mesmo que paulatinamente fossem sendo excluídas as informações específicas dos tribunais⁸², também começam a apresentar seus programas e ações tendo em vista áreas e objetivos do Planejamento Estratégico consolidado pelo Conselho na Resolução n. 70/2009. No caso dos projetos em matéria penal, há concentração majoritária desses projetos na linha de “Atuação institucional”⁸³, nos objetivos de “Fortalecer e harmonizar as relações entre os poderes, setores e instituições” e “Promover a cidadania e disseminar valores éticos e morais por meio de atuação institucional efetiva”.

Ainda em 2008, uma linha apresentada como sendo específica da Presidência do Conselho anunciava ações no eixo “Liberdades Públicas e execuções penais”. Nessa seara, com base nas propostas feitas por magistrados no I Seminário de Execução Penal

Ao longo do ano de 2008, a Presidência do CNJ assinou um termo e um acordo de cooperação técnica nessa área. O primeiro, entre o CNJ e o Serviço Nacional da Indústria (SENAI), prevê a realização de cursos de capacitação profissional aos presos de todo o país e o segundo, com o Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (Depen-MJ), permite o compartilhamento de informações, a cooperação tecnológica e o desenvolvimento de funcionalidades no Sistema de Informações Penitenciárias (Infopen) para aprimorar o controle informatizado de dados sobre a população carcerária. Ainda nesta área, o CNJ recomendou aos tribunais que promovessem ações que visem à recuperação social de presos e de egressos do sistema prisional. Desenvolveu ainda uma campanha institucional, com repercussão em todo o

⁸² O relatório de 2008, diferentemente do anterior, passa a apresentar apenas as informações dos Tribunais Superiores e dos Conselhos de Justiça Federal e Conselho Superior da Justiça do Trabalho; o de 2010 indica apenas os projetos do tribunais superiores alinhados ao planejamento estratégico do Poder Judiciário elaborado pelo CNJ; e a partir de 2011 os relatórios do CNJ não oferecem mais informações específicas dos tribunais, passando a tratar apenas dos projetos do próprio Conselho.

⁸³ Outra linha onde se encontram projetos em matéria penal nos relatórios de 2009 a 2014 é a de “Eficiência Operacional”, com o “Plano de gestão de varas criminais e de execução penal e manual de rotinas” e o “Programa de ressocialização de sentenciados”.

país, denominada “Começar de Novo”, cujo objetivo é sensibilizar a população sobre a indispensável ressocialização do ex-presidiário (CNJ, 2008, p. 8-9).

Apresentado como um dos principais resultados do trabalho do Plenário do CNJ naquele ano, fruto de um pedido de providências (n. 1526-0), o colegiado determinou ao estado de São Paulo que apresentasse um plano de ação para sanar irregularidades na Penitenciária I de Guareí, além de decidir pela apuração de responsabilidades dos juízes de execução penal competentes pelas inspeções naquela localidade. A aprovação de alterações legislativas em relação ao tribunal do júri (Lei nº 11.689, de 09/06/2008) e à produção de provas no âmbito do processo penal (Lei nº 11.690, de 09/06/2008), que haviam sido indicadas na gestão anterior como prioritárias pelos tribunais superiores, também foram consideradas ações promovidas pelo Conselho para a melhoria da situação do Poder Judiciário no país.

Além do I Seminário sobre Execução Penal, já citado, realizado em setembro de 2008, e do qual resultou um grupo de trabalhos para implementar as propostas apresentadas no encontro (Portaria n. 383/2008), cuja coordenação ficou a cargo do Juiz auxiliar da presidência e posterior coordenador do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema Socioeducativo (DMF), Erivaldo Ribeiro dos Santos, o CNJ também incluiu entre os projetos na linha de Liberdade públicas e execuções penais a Comissão de Estudos do Sistema Prisional, organizada com a finalidade de compartilhar ideias e projetos com o Ministério da Justiça, “entre eles o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), o Sistema Nacional de Informação Penitenciária (Infopen), o Projeto ‘Visita Virtual’ e o Projeto ‘Ação e Cidadania’” e entre cujas deliberações se definiu “coletar dados sobre normas dos Tribunais de origem para formatar regras uniformes de procedimento de interdição de casas prisionais” (CNJ, 2008, p. 121).

Foi também no ano de 2008 que começaram os mutirões carcerários, inicialmente denominados Mutirões de Execuções Penais. Com o objetivo de “revisar a situação legal dos presos condenados e provisórios de todas as unidades da Federação de forma a evitar que irregularidades na situação dos mesmos persistam” e reconhecendo que “o descontrole dos processos de execução penal fere os direitos dos presos, prejudica os familiares dos mesmos, a administração prisional e interfere no planejamento de ações e na aplicação dos recursos necessários à solução dos problemas” (CNJ, 2008, p. 121),

nesse primeiro momento o CNJ promoveu a revisão dos prazos de cumprimento de pena e de concessão de benefícios no Rio de Janeiro, Maranhão, Pará e Piauí, sem contudo explicitar as razões pelas quais estes teriam sido os estados escolhidos para o início do projeto.

Entre os projetos de lei em tramitação no Congresso identificados como de interesse do Poder Judiciário para os quais o CNJ recomenda providências estavam, entre outros, ampliando o rol inicial de 3 propostas que permaneceram entre 2005 e 2007 (CNJ, 2008, p. 270-280):

PLS 242/02 – SF: Acrescenta parágrafo único ao artigo 185 do Decreto-Lei nº 3689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e § 3º ao artigo 792 do mesmo diploma processual, para dispor sobre a realização de interrogatório a distância e a dispensa do comparecimento físico do acusado e das testemunhas nas audiências, mediante a utilização de recursos tecnológicos de presença virtual.

PL 3272/08 - Regulamenta a parte final do inciso XII do art. 5º da Constituição e dá outras providências. Normatiza a quebra de sigilo das comunicações telefônicas para fins de investigação criminal e instrução processual penal. Revoga a Lei nº 9.296, de 1996; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940 e o Decreto-Lei nº 3.689, de 1941. Regulamenta a Constituição Federal de 1988.

PL 6300/05 - Altera o CP para determinar que a pena nos crimes de calúnia, injúria e difamação cometidos contra o Vice-Presidente da República, Ministros do STF e os membros do Congresso Nacional sejam acrescidas de um terço.

PLS 179/05 (SF) ou PL 7223/06 (CD) - Altera a Lei nº 7.210/84, Lei de Execução Penal, e a Lei nº 10.792/03, para criar o regime penitenciário de segurança máxima.

PL 2081/07 – CD - Institui a videoconferência como regra no interrogatório judicial, alterando o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

PL 1914/07 – CD - Institui o juízo de instrução criminal preliminar, alterando a Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e dá outras providências.

PL 1341/07 – CD Apensados PL 3027/2008 - Estabelece que a liberdade provisória só será concedida mediante fiança, nos casos em que não estiverem presentes os requisitos da prisão preventiva e não se tratar de crime inafiançável; a autoridade judiciária arbitrar a fiança até o valor total estimado do produto ou do proveito da infração penal, considerando a capacidade econômica do agente.

PL 779/07 – CD Apensados: PL 1639/2007 PL 1665/2007 PL 2043/2007 - Amplia a competência do Tribunal do Júri para julgar crimes dolosos previstos no Código Penal e legislação especial que resultem na morte da vítima.

PL 6667/06 – CD Apensados: PL 7013/2006 PL 908/2007 - Inclui o artigo 22-A, que dispõe sobre o Princípio da Insignificância, no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal.

PL 4911/05 – CD Apensados PL 5843/2005 PL 7053/2006 - Desconsidera o tempo máximo de cumprimento das penas privativas de liberdade para efeitos de progressão de regime e livramento condicional; exigindo como requisito para o livramento que o condenado tenha exercido atividade laborativa e não seja reincidente em crime doloso; proibindo a apelação em liberdade para os crimes hediondos e indulto para os crimes de tortura; exigindo que a pena seja cumprida integralmente em regime fechado; revogando o protesto por novo júri.

PL 4209/01 – CD Apensados PL 6205/2002 PL 6419/2002 - Altera os procedimentos da investigação policial, mantendo as formas atuais, a saber: o termo circunstanciado para infração penal de menor potencial ofensivo e o inquérito policial para as demais infrações, visa agilizar e simplificar a primeira fase da "persecutio criminis". Estabelece como função essencial à polícia judiciária o registro e a investigação da infração penal pública.

PLS 217/95 – SF ou PL 1258/95 – CD Apensados: PL 4825/2001 PL 173/2003 PL 195/2003 PL 2114/2003 PL 4323/2004 PL 43/2007 PL 432/2007 PL 1303/2007 PL 1443/2007 PL 2841/2008 PL 3577/2008 PL 3579/2008 - Estabelece critérios para realização de interceptação ou escuta telefônica ("grampo"), para fins de investigação criminal ou instrução processual. Regulamenta a nova Constituição Federal.

PL-6003/90 – CD Apensados: PL 800/1991 PL 1524/1991 PL 2063/1991 PL 1633/1989 Apensado: PL 3194/1989 PL 4288/1989 PL 3832/1989 PL 4082/1989 - Estabelece os casos em que acontecerá a identificação criminal, para os fins do disposto no artigo 8º, item LVIII da Constituição (Regulamentando dispositivos da Constituição Federal de 1988.)

Durante o segundo ano da gestão do Ministro Gilmar Mendes, com o fito de fortalecer a atuação institucional, o CNJ firmou parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) para incluir na Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD) um suplemento sobre Vitimização e Acesso à Justiça. Com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública a cooperação deu-se no sentido de compartilhar “metodologias e referências técnicas sobre a produção e a disseminação de dados e estatísticas associados aos temas da justiça criminal e segurança” (CNJ, 2009c, p. 137). Já com o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, o acordo previa o compartilhamento de dados para desenvolver políticas criminais que dessem qualidade, segurança, eficiência e transparência às execuções penais. Com o Conselho da Justiça Federal, a cooperação objetivou a criação de um Registro Unificado do Rol Nacional de Culpados.

Com os Tribunais de Justiça dos estados de Santa Catarina, Maranhão, Tocantins, e a Universidade do Vale do Itajaí, a Universidade Federal do Maranhão, a Unidade de Ensino Superior Dom Bosco, o Instituto Tocantinense Presidente Antônio Carlos, a Faculdade Católica Dom Orione, a Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Tocantins, a Secretaria de Cidadania e Justiça do Estado do Tocantins e Secretaria de Segurança Pública do Estado do Tocantins, o CNJ buscou parcerias para a implantação dos Núcleos de Advocacia Voluntária em unidades prisionais dos estados contemplados pelos projetos para prestação de assistência jurídica aos apenados. Outras parcerias deste período serão vistas no momento em que tratarmos dos Termos de Cooperação e do Projeto “Começar de Novo”.

Em decorrência das atividades dos Mutirões Carcerários, que também serão abordadas mais detidamente adiante, a Presidência do CNJ verificou a necessidade de desenvolver um sistema de controle dos prazos para cumprimento de penas e benefícios, que resultou no Sistema de Varas de Execuções Penais (VEP) Virtuais, tendo como modelo o sistema utilizado pelo Tribunal de Justiça de Sergipe, e como parceiros os Tribunais do Maranhão e da Paraíba. “O sistema de VEP Virtual foi concebido para controlar os requisitos objetivos à aferição do cumprimento da pena e na concessão de livramento condicional, progressão de regime e outros direitos previstos em lei” (CNJ, 2009c, p. 171) e estimava-se que em 12 meses mais de 50% dos tribunais estivessem utilizando o registro, fosse no modelo do CNJ ou de desenvolvimento próprio.

Outro sistema instituído em 2009 foi o Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais, cujo objetivo era agregar as informações coletadas pelos magistrados responsáveis pela execução penal, que deveriam remeter eletronicamente os relatórios das visitas mensais feitas às unidades prisionais, com as respectivas recomendações de medidas a serem adotadas para a melhoria das condições de encarceramento. Sobre o Cadastro, o formulário de inspeção e os dados apresentados no Geopresídios falaremos em tópico específico à frente.

Na linha estratégica para a “Eficiência operacional”, tendo como objetivo “garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos”, foram elaborados o Plano de gestão e o Manual de rotinas das Varas Criminais. Segundo o CNJ (2009c, p. 193)

As revelações da inconsistência e da precariedade da prestação jurisdicional na área criminal oriundas dos mutirões carcerários e das inspeções realizadas pela Corregedoria Nacional, assim como da necessidade de melhor eficiência nessa espécie de prestação jurisdicional, como instrumento de realização da segurança pública para promoção da paz social e de melhor qualidade de vida em sociedade, garantindo o pleno exercício do direito de liberdade sem o pânico gerado pela alta criminalidade, motivaram o Presidente do Conselho Nacional de Justiça a tomar a iniciativa de estabelecer mecanismos para o cumprimento das Metas 5, 6 e 8, [do planejamento estratégico] no escopo de aperfeiçoar o sistema penal.

Para tanto o Presidente do Conselho Nacional de Justiça, Ministro Gilmar Mendes, criou, em de 24 de agosto de 2009, Grupo de Trabalho, coordenado pelo Conselheiro Walter Nunes, com a finalidade da elaboração de plano de gestão para o funcionamento de varas criminais, com a definição da estrutura mínima necessária quanto ao espaço físico, pessoal e equipamentos, dentre outras questões, no escopo de garantir a efetiva tutela jurisdicional das varas criminais e de execução penal.

Ainda para apoiar o trabalho das varas criminais, o CNJ considerou a edição de propostas normativas e alterações legislativas nos mais diversos temas e espaços da seara penal, a saber (CNJ, 2009c, p. 194)

Dentre as propostas normativas, merece menção a permissibilidade da utilização do monitoramento eletrônico no cumprimento da pena fora do cárcere, a criação de sistema de proteção e assistência aos juízes colocados em situação de risco; o sequestro e a alienação antecipada de bens; a regulamentação do uso do sistema audiovisual na documentação das audiências e da videoconferência tanto para o interrogatório quanto para a inquirição de testemunhas; a obrigatoriedade da reserva de vagas para presos, egressos e menores infratores, na contratação pelos órgãos público de mão de obra terceirizada; o incentivo fiscal para contratação, pelo regime da Lei de Execução Penal, de presos e egressos. Cabe destacar, ainda, dentre as alterações sugeridas à legislação penal, a obrigatoriedade de o juiz, na sentença condenatória na qual aplicada pena de prisão a ser cumprida, inicialmente, no regime fechado, dizer se é, ou não, caso da decretação de prisão preventiva e da permissibilidade de, em qualquer fase do processo, antes da sentença, negociação da pena a ser aplicada.

É ainda nesta gestão que se projetam ou desenvolvem alguns dos sistemas de informação destinados a amparar a execução da Estratégia Nacional do Poder Judiciário no que se refere às ações sobre “Infraestrutura e Tecnologia”, entre eles aqueles que apoiam os programas em matéria penal: o Sistema Único de Execução Penal, de abrangência nacional, que não chegou a ser efetivado sob o comando do Ministro Gilmar Mendes, retomado posteriormente pelo presidente Lewandowski; o já mencionado Cadastro Nacional de Inspeções de Estabelecimentos Penais, que incluiu, além das informações prestadas pelos magistrados nas inspeções, dados ingressados pelas Corregedorias locais para a identificação das unidades prisionais; o sistema interno de controle dos Mutirões Carcerários; e o sistema interno com informações externas sobre empregos para sentenciados de bom comportamento, denominado “Portal de Oportunidades”.

Como forma de promover a efetividade no cumprimento das decisões, o CNJ recomendava, ainda, aos tribunais que investissem na estruturação da varas de execução penal, padronizando procedimentos e regulamentando as rotinas processuais, ou seja, seguindo as diretrizes do Plano de gestão das varas; adotando tecnologia para a expedição de guias de recolhimento na execução provisória e definitiva de prisão; centralizando as informações sobre os condenados para permitir a construção do Banco Nacional de

Culpados; e realizando mutirões carcerários periódicos. O CNJ recomendava, também, seja para o Poder Judiciário, seja para órgãos externos (CNJ, 2009c, p. 298-299)⁸⁴

- Melhoria das condições de encarceramento, com o cumprimento efetivo da Lei de Execuções Penais;
- Enfrentamento do problema da superlotação dos estabelecimentos penais, com a abertura de vagas compatíveis com os números da população carcerária;
- Maior agilidade na execução orçamentária, no que se refere à construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais;
- Programa de saúde, educação, capacitação profissional e reinserção social de presos, egressos e cumpridores de penas e medidas alternativas;
- Maior integração dos órgãos públicos ao Projeto Começar de Novo, à consideração de que a reincidência deve ser enfrentada, dentre outras medidas, com propostas de reinserção social;
- Definição de política de incentivo fiscal a empresas e instituições que ofereçam cursos de capacitação profissional e vagas para trabalho a presos, egressos e cumpridores de penas e medidas alternativas;
- Programa de desativação das carceragens em delegacias de polícias, que abrigam hoje 60.000 presos em péssimas condições de saúde, segurança e higiene;
- Atuação integrada dos órgãos do sistema de justiça criminal, a fim de cada órgão cumpra suas atribuições e fiscalize o cumprimento da dos demais;
- Meta para redução da quantidade de presos provisórios a percentuais mais razoáveis, abaixo de 20%, exigindo para tanto rapidez na investigação, conclusão de inquéritos, denúncias, instrução e julgamento;
- Organização de mutirões de julgamento de réus presos, com prioridade aos crimes afetos ao tribunal do júri e aos processos mais antigos;
- Implantação de unidades de advocacia voluntária em estabelecimentos penais, que possam atuar de forma integrada com a defensoria pública, na defesa efetiva de presos provisórios e condenados;
- Instalação de varas especializadas na execução de penas e medidas alternativas, bem como de centrais de acompanhamento de sua execução;
- Construção de sistema informatizado de controle de presos provisórios – já em andamento no Departamento de Tecnologia da Informação do CNJ;
- Instalação de VEPs virtuais em todos os Tribunais;
- Adoção das boas práticas premiada pelo Instituto Innovare, relacionadas ao sistema carcerário;
- Prosseguimento dos mutirões carcerários, conforme dispõe a Resolução Conjunta nº 1/09 – CNJ-CNMP.

A presidência do Ministro Cezar Peluso à frente do CNJ nem sempre é lembrada entre aqueles que acompanharam a pauta penal no Judiciário, entretanto, como demonstram os relatórios de 2010 e 2011, não só muitas das atividades nesta área foram mantidas durante sua gestão, como tantas outras iniciadas e reforçadas. Entre os projetos que tiveram continuidade, os Mutirões Carcerários, que em 2009 receberam o Prêmio Innovare na categoria “Justiça Rápida e Eficaz”, em 2010 se estenderam por 19 unidades federativas⁸⁵,

⁸⁴ Além de todas estas recomendações, o CNJ ainda previa como parte do Planejamento Estratégico específico em Tecnologia da Informação para o Poder Judiciário (Resolução n. 99/2009) a disponibilização de um sistema que pudesse “suportar uma política de segurança pública com cidadania”.

⁸⁵ Acre; Alagoas; Amazonas Amapá; Bahia; Ceará; Distrito Federal; Espírito Santo; Goiás; Maranhão; Minas Gerais; Pará; Paraná; Pernambuco; Piauí; Paraíba; Sergipe; Roraima; Tocantins.

contabilizando 193.633 processos examinados; 48.029 benefícios concedidos; e 27.573 alvarás de soltura emitidos⁸⁶. Com relação ao Projeto Começar de Novo, o reforço das parcerias do CNJ com entidades públicas e de interesse social⁸⁷ levou ao cadastramento de 1.697 vagas de emprego (416 preenchidas) e 1.485 vagas em cursos de capacitação⁸⁸.

Entre os programas inaugurados, a formalização de um convênio com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) permitiu ao Conselho lançar o projeto CNJ Acadêmico, cujo propósito era conceder bolsas de mestrado e doutorado a pesquisadores que desenvolvessem seus trabalhos em temas de interesse do Poder Judiciário. Em 2010, no primeiro edital do projeto, entre as propostas selecionadas, duas correspondiam à matéria penal: “Alternativas Penais na Perspectiva da Vítima: Justiça restaurativa como um novo paradigma da Justiça Criminal para a eficácia das políticas públicas de reinserção social”; e “Descarcerização e Sistema Penal: A construção de políticas públicas de racionalização do poder punitivo”.

Outro tema que entrou na agenda do CNJ a partir da gestão do Ministro Peluso foi o encarceramento feminino. Por meio da Portaria n. 123/2010 instituiu-se grupo de trabalho destinado à “identificação das especificidades da população carcerária feminina, especialmente no que tange à saúde, ao trabalho, à família, acesso à informação, aos problemas dos berçários e creches e medidas de ressocialização” (CNJ, 2010b, p. 118). Entre os resultados dos trabalhos do grupo estavam as recomendações de adequar as disposições da Lei de Execução Penal às necessidades das mulheres encarceradas, a redução do percentual de mulheres presas provisoriamente, priorizando os processos de mulheres nos mutirões carcerários, reduzir o número de presas em delegacias e reforçar o uso de penas e medidas alternativas em processo envolvendo mulheres, uma vez que as

⁸⁶ “Ao longo do ano de 2011, foram realizados e concluídos mutirões carcerários nos seguintes estados: Paraíba, Amapá, Ceará, Rio Grande do Sul, Maranhão, Rondônia, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Goiás e Pernambuco, tendo sido analisados 102.415 processos, com a concessão de 16.838 benefícios” (CNJ, 2011b, p. 78).

⁸⁷ União de Cursos Superiores COC LTDA, Associação de Homens de Negócio do Evangelho Pleno, Aloés & Aloés Indústria e Comércio, Fundação Santa Cabrini, Itaipu Binacional e Serviços de Eletricidade S.A – LIGHT, Federação Brasileira de Bancos, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, Serviço Social da Indústria, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, Estado de São Paulo e Municípios de São Paulo, Federação Internacional de Futebol, a Confederação Brasileira de Futebol, Clube dos 13 e Comitê Organizador da Copa do Mundo 2014.

⁸⁸ Em 2011 realizou-se o I Encontro Nacional do Começar de Novo, em parceria com a FIESP, onde se lançou a Cartilha do Empregador, com esclarecimentos e incentivos para a contratação de detentos e egresso do sistema penitenciário.

condições de superlotação nos presídios femininos foram consideradas piores que nos masculinos.

Outro grupo de trabalho criado pela Presidência, o Grupo de Trabalho dos Juizados de Execução Penal do Brasil (GTJEP), visava a acompanhar os trabalhos das varas de execução penal do país, a partir de um amplo leque de atribuições⁸⁹, muitas delas já constantes de grupos de trabalhos ou comissões anteriores, mas sem o devido acompanhamento, tais como (CNJ, 2010b, p. 129-130)

- I – estabelecer diretrizes e ações para garantir a execução das penas privativas de liberdade, das restritivas de direitos e das medidas de segurança;
- II – estabelecer diretrizes de fiscalização de unidades prisionais, de entidades da sociedade que recebem prestadores de serviços ou nas quais se cumpra a pena de limitação de final de semana e do hospital de custódia e tratamento;
- III – providenciar a organização de cursos de atualização e capacitação para magistrados e servidores ligados à área da execução penal, inclusive com a colaboração de entidades governamentais e não governamentais nacionais e internacionais, que se dediquem à matéria;
- IV – sugerir ações para auxiliar no cumprimento do programa Começar de Novo do Conselho Nacional de Justiça;
- V – fomentar, coordenar e fiscalizar a implementação de projetos de capacitação profissional e de reinserção social de presos, egressos do sistema carcerário e de cumpridores de medidas e penas alternativas;
- VI – acompanhar a instalação e o funcionamento, em todos os Estados, dos patronatos e dos conselhos da comunidade de que tratam os arts. 78, 79 e 80 da Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984, com o juiz da execução penal;
- VII – acompanhar e propor soluções diante das irregularidades verificadas nos mutirões carcerários e nas inspeções em estabelecimentos penais, inclusive nos hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico e carceragens em delegacias de polícia, realizadas pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF);
- VIII – acompanhar projetos relativos à construção e ampliação de estabelecimentos penais, inclusive em fase de execução, e propor soluções para o problema da superpopulação carcerária;
- IX – acompanhar a implementação do sistema de gestão eletrônica da execução penal e mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões;
- X – acompanhar o cumprimento das recomendações, resoluções e dos compromissos assumidos nos seminários promovidos pelo CNJ em relação ao sistema carcerário;
- XI – programar a integração das ações promovidas pelos órgãos públicos e entidades com atribuições relativas ao sistema prisional;
- XII – estimular a instalação de unidades de assistência jurídica voluntária aos internos e egressos do sistema carcerário;
- XIII – propor a uniformização de procedimentos relativos ao sistema prisional, bem como estudos para aperfeiçoamento da legislação sobre a matéria.

Também fizeram parte da gestão Peluso no CNJ quantidade considerável de espaços de discussão e capacitação voltados a distintas linhas em matérias penal, desde o Seminário

⁸⁹ Em que pese a grande quantidade de atribuições, o grupo se reunia uma vez a cada quatro meses.

sobre violência e tortura no sistema prisional e o II Seminário da Justiça Criminal, passando pelo Ano da Justiça Criminal no Encontro Nacional do Poder Judiciário⁹⁰, até o Curso a distância sobre Gestão para o Funcionamento das Varas Criminais e Execução Penal, que tinha como material-base o plano de gestão e o manual de rotinas das varas de execuções criminais desenvolvidas no mandato anterior. O curso foi desenvolvido pelo Conselho da Justiça Federal e pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam).

Como última ação de destaque do primeiro ano da gestão do Ministro Peluso, vale ainda ressaltar que foi neste momento que o CNJ passou a desenvolver as atividades da Estratégia Nacional de Segurança Pública (ENASP), em conjunto com o Ministério da Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público, cujo termo de cooperação havia sido assinado no início de 2010 pelo Ministro Gilmar Mendes. Nas deliberações iniciais do grupo, o CNJ propôs a eliminação definitiva dasarceragens em delegacias de polícia, ação conhecida como “meta zero” que acabou ficando a cargo do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça. Por sua vez, a sugestão do Ministério da Justiça, de criar um cadastro nacional de mandados de prisão acabou ficando sob responsabilidade do CNJ, o qual também assumiu a linha de ação proposta pelo CNMP de “dar maior efetividade aos julgamentos das ações penais relativas aos crimes de homicídio” (CNJ, 2010b), que depois acabou se constituindo no projeto “Semana Nacional do Júri”.

No ano de 2011, continuando com as atividades da área penal, o CNJ editou mais de 20 mil exemplares da “Cartilha da pessoa presa” e 10 mil da “Cartilha da mulher presa” distribuídas aos Tribunais de Justiça dos estados para posterior entrega nas unidades prisionais locais. As cartilhas continham informações sobre direitos, deveres e benefícios dos apenados, com modelos de petições e informações sobre progressão de regime, visita

⁹⁰ “No III Encontro Nacional do Judiciário, realizado no Estado de São Paulo em 26 de fevereiro de 2010, definiu-se que, além das 10 Metas Prioritárias, 2010 seria o ano da Justiça Criminal. Entre as várias medidas, as ações propostas objetivaram:

- (a) a redução do percentual de presos provisórios;
- b) implementação de estrutura mínima das varas criminais e de execução penal;
- c) processo eletrônico;
- d) intensificação das inspeções em estabelecimentos prisionais;
- e) medidas para a redução de presos em delegacias;
- f) mutirões de julgamentos de processos criminais, com ênfase nos de competência do tribunal do júri.

Saliente-se que algumas dessas metas estão sendo desenvolvidas na Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (ENASP), em razão da necessidade da interlocução e necessária participação dos Poderes Executivos da União e dos Estados” (CNJ, 2010b, p. 134)

íntima, auxílio-reclusão e remição de pena, e foram traduzidas ao espanhol e inglês no intuito de alcançar os presos e presas estrangeiros. Desenvolveu-se, também, a calculadora de execução penal, resultado de um grupo de trabalho formado por servidores de seis estados, que operaram com base no modelo do sistema do Tribunal de Justiça do Paraná, para disponibilizar aos demais tribunais uma ferramenta que fizesse os cálculos dos prazos para concessão de benefícios na execução penal.

Com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) firmou-se cooperação para determinar a taxa de reincidência criminal nos estados com maior quantidade de pessoas privadas de liberdade e de pessoas submetidas a penas e medidas alternativas, com especificação do tipo de delito e perfil sociodemográfico dos apenados. A Portaria n. 46/2011 retomou a discussão do tema das penas e medidas alternativas iniciada em 2005, desta vez instituindo grupo de trabalho para estabelecer uma política institucional de uso da pena pecuniária e estudar a possibilidade de desenvolver um sistema de controle da execução de penas e medidas alternativas em todo o Brasil, nos moldes do utilizado pelo Tribunal Regional Federal da 4^a. Região⁹¹.

Entre os projetos que merecem destaque por distinguirem-se em relação aos anteriores na matéria, esteve a participação da gestão Peluso em grupo de trabalho sobre a construção de estabelecimentos penais em conjunto com o Ministério da Justiça (Portaria Conjunta n. 621/2010), em mutirão para reavaliar as medidas de segurança que estavam sendo cumpridas à época no Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico do estado da Bahia, a assinatura de um termo de cooperação para a instalação de Núcleos de Acesso à Justiça nas Unidades de Polícia Pacificadora no estado do Rio de Janeiro, e a organização, pelo DMF, de visitas de magistrados ao sistema de justiça penal no Chile, como forma de familiarizá-los com o modelo criminal adversarial.

A gestão do Ministro Carlos Ayres Britto à frente do CNJ, iniciada em abril de 2012, durou apenas sete meses e foi seguida pela presidência do Ministro Joaquim Barbosa⁹².

⁹¹ Este sistema sobre penas e medidas alternativas, assim como o anterior proposto em 2006, tampouco saiu do papel.

⁹² Na gestão do Ministro Joaquim Barbosa houve destaque para os projetos voltados ao enfrentamento da violência doméstica contra a Mulher, com a publicação da pesquisa “A atuação do Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha”; a participação no Acordo de Cooperação para participação no projeto Casa da Mulher, da Secretaria de Política para Mulheres da Presidência da República; o fortalecimento do Fórum Nacional de Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Fonavid); e a Campanha publicitária Compromisso e Atitude, de combate à impunidade nos crime de feminicídio, porém, como adiantamos na Introdução desta tese, ainda que de extrema relevância, por se tratar de temática específica estes projetos não serão objeto de análise.

Ambas passagens estão consolidadas nos relatórios de 2012 e 2013 e indicam a tendência de manutenção de alguns projetos em matéria penal e abertura do órgão a novos temas e mais espaços de debates externos do que de desenvolvimento de novos projetos.

Para 2012, a Estratégia Nacional de Segurança Pública estabeleceu como metas a serem cumpridas pelos tribunais do Poder Judiciário o julgamento de todas as ações penais de homicídio doloso distribuídas até 31 de dezembro de 2007 e o proferimento de sentenças de pronúncia em todas as ações penais por crimes de homicídios dolosos ajuizadas até 31 de dezembro de 2008. Em 2013 as metas relativas aos processos de homicídio foram unificadas e o CNJ propôs incluir nos trabalhos da ENASP crimes de tortura cometidos por agentes públicos e crimes sexuais contra crianças e adolescentes – o que não chegou a se confirmar (CNJ, 2012b; 2013a).

Em relação ao Mutirão Carcerário, o CNJ firmou com o Senado Federal, a Câmara de Deputados, o Ministério da Justiça, a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais, um termo de cooperação no sentido de reduzir o déficit de vagas e melhorar as condições prisionais, tendo programado ações nos eixos de “Modernização e Acessibilidade no Sistema de Justiça”, “Modernização e profissionalização da Gestão Penitenciária e da Execução Penal” e “Aperfeiçoamento dos Projetos de Reintegração social de Presos e Egressos” (CNJ, 2013a). Para otimizar os trabalhos, em 2013 o CNJ voltou a orientar os tribunais estaduais que promovessem mutirões por conta própria, em parceria com as outras instituições do sistema de justiça criminal local.

Novas ferramentas para cálculo de prazos processuais foram desenvolvidas, sendo uma para contagem da prescrição da pretensão executória e outra para a prescrição da pretensão punitiva, esta última informação tendo que passar a constar em todos os mandados de prisão por força da Resolução n. 137 de 2011. À calculadora de execução penal, por sua vez, adicionou-se um módulo para avaliar a concessão de indulto de natal. Em relação ao Portal de Oportunidades do Programa Começar de Novo, o CNJ passou a incluir em seu cadastro 90 mil vagas dos cursos profissionalizantes do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

Entre os espaços de debate com participação do CNJ, nessa gestão figuraram

Seminário sobre Presos Estrangeiros

Realizado em 9 de março em São Paulo/SP, e em 6 de julho, no Rio de Janeiro/RJ, o evento tratou da situação dos presos estrangeiros no Brasil e suas especificidades, visando aperfeiçoar a comunicação entre as entidades envolvidas e facilitar o andamento dos processos e posteriores desdobramentos. Como ações relacionadas ao evento, destacam-se a assinatura de Termo de Cooperação Técnica entre o CNJ e o Ministério da Justiça, a criação de um cadastro nacional de presos estrangeiros e a edição da Resolução n. 162 do CNJ, de 13 de novembro de 2012, que determina às autoridades judiciais brasileiras a comunicação da prisão de estrangeiros às missões diplomáticas de seus países de origem.

Presos Provisórios e Seletividade

Em 26 de outubro, o CNJ promoveu, em Brasília/DF, por meio de parceria com o Ministério da Justiça, a Pastoral Carcerária, a Associação pela Reforma Prisional e o Instituto Sou da Paz, o Seminário da Rede Justiça Criminal. O evento debateu as prisões provisórias no País e as condições dos cerca de 200 mil detentos que estão nessa situação, ou seja, que ainda não foram julgados em definitivo.

Seminário Atuação Interdisciplinar no Sistema Prisional Brasileiro: Desafios e Perspectivas

O evento foi realizado em Brasília/DF, em 9 de novembro, por meio de parceria do CNJ com o Conselho Federal de Psicologia (CFP), o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça (CNPCP/MJ) e o Departamento Penitenciário Nacional (Depen/MJ). O seminário aprofundou o debate crítico sobre o sistema prisional brasileiro e traçou um diagnóstico da política penal e criminal brasileira. Os participantes também discutiram o trabalho interdisciplinar nas políticas públicas desenvolvidas no sistema prisional.

I Encontro Nacional de Conselhos da Comunidade

O evento foi realizado em Brasília/DF, de 6 a 7 de dezembro, em uma parceria entre o CNJ, o Depen/MJ e o Ministério da Saúde e buscou promover a qualificação e a integração dos conselhos da comunidade (CNJ, 2012, p. 44).

II Encontro Nacional do Encarceramento Feminino

Em agosto, o CNJ realizou o II Encontro Nacional do Encarceramento Feminino, para debater os problemas e propor soluções à atual situação das mulheres presas no País. Atualmente, 580 mil pessoas estão presas no Brasil. Quase 37 mil são mulheres, o que corresponde a 7% dos encarcerados. Desse total, 829 são estrangeiras de diversas nacionalidades, especialmente da África e da Ásia. A plenária do encontro manifestou apoio à adoção de penas alternativas para as mulheres usadas como “mulas” pelo narcotráfico ou vítimas da “coação moral irresistível” de maridos e familiares encarcerados para entrar com entorpecentes em unidades prisionais. Também aprovaram o envio de proposta ao Ministério da Justiça para que o órgão estenda o indulto (extinção da pena) às mulheres condenadas por tráfico privilegiado, ou seja, quando o traficante é réu primário, tem bons antecedentes e não se dedica a atividades criminosas nem integra organizações com esse fim (CNJ, 2013, p. 44).

Se o relatório de 2014, à primeira vista, pode dar a impressão de que o Ministro Ricardo Lewandowski seguiria a tendência minimalista do seu antecessor, o documento de 2015 não deixa dúvidas do contrário. Lewandowski não só manteve e ampliou projetos

anteriores, como no segundo ano à frente do CNJ estabeleceu em um plano de Gestão Estratégica exclusivo da Presidência diretrizes específicas sobre política criminal e população carcerária.

Em 2014, o Conselheiro supervisor do DMF passou a ser o representante do CNJ no comitê gestor do Grupo de Persecução Penal da Estratégia Nacional de Segurança Pública, quando as metas de julgamento voltaram a se desdobrar e consistiram no “julgamento de ações penais em tramitação, ações penais suspensas, e cumprimento de mandados de prisão em razão de sentenças condenatórias” (CNJ, 2014d, p. 99).

Ademais, foi instituído o Selo Estratégia Nacional de Segurança Pública, para premiar os tribunais que cumprissem as metas propostas a cada ano no julgamento dessas ações, distinguindo-se as categorias diamante, para os tribunais que julgassem 80% das ações penais em tramitação e suspensas; ouro para as varas que julgassem todo o estoque dessas ações; e prata para as varas que julgassem 80% desses estoques (Portaria Interinstitucional n. nº 1.021/2014 CNJ/CNMP/MJ). Nessa mesma linha, a fim de cumprir as metas da ENASP, o CNJ recomendou aos Tribunais de Justiça e juízes que promovessem mutirões para a realização da Semana Nacional do Tribunal do Júri (Recomendação n. 47/2014).

Na diretriz IX do seu planejamento de gestão, intitulada “Desenvolver uma política criminal judiciária para o sistema penitenciário e socioeducativo, tendo por pilares a concretização e a efetividade de direitos, e o combate à cultura do encarceramento desnecessário, em especial, nas prisões provisórias”, o Ministro Lewandoski incluiu o Projeto Audiências de Custódia, a cooperação firmada pelo CNJ com o Ministério da Justiça para reduzir o encarceramento provisório e o projeto Cidadania nos Presídios. A diretriz X, que visava “Realizar estudo sobre as condições de saúde da população carcerária”, incluía o “Projeto Ações Intersetoriais para a Efetivação da Assistência à Saúde e Assistência Social no Sistema Prisional (PAISÁ)”. Já a diretriz VII buscava “Contribuir com o desenvolvimento da Justiça Restaurativa”, incluindo no Planejamento estratégico do Poder Judiciário uma meta específica para “implementar projeto com equipe capacitada para oferecer práticas de Justiça Restaurativa, implantando ou qualificando pelo menos uma unidade [de cada tribunal] para esse fim, até 31/12/2016.” (CNJ, 2015a, p. 125).

O projeto Cidadania no Presídios teve seu projeto piloto implementado no estado do Espírito Santo, por meio de convênios com a Secretaria de Justiça e a Escola da Magistratura do estado e foi apresentado consistindo em objetivos amplos e extra jurisdicionais, e em alguns casos repetindo objetivos de outros projetos:

O Projeto Cidadania nos Presídios compreende um conjunto lógico e articulado de ações, com desdobramento em três planos de atuação (eixos): processual-cartorial, administrativo-penitenciário e social.

O eixo processual-cartorial consiste na organização de um regime especial de atuação voltado à análise e apreciação de benefícios em processos de execução penal, particularmente reconhecendo hipóteses de indulto ou comutação, com base nos Decretos Presidenciais n. 8.172/2013 e n. 8.380/2014, em homenagem à política de efetividade dos direitos e da dignidade da pessoa humana submetida à privação de liberdade.

O eixo Administrativo-penitenciário compreende, a operacionalização do princípio supralegal da “capacidade prisional taxativa” (estamos batizando essa ação com esse nome), ou simplesmente “*numerus clausus*” (como é mais conhecido internacionalmente), coordenando ações e esforços junto à base territorial local para a modificação da lógica de um outro regramento que melhor equacione a delicada questão da capacidade dos equipamentos prisionais.

O eixo social é o trabalho de fomento e articulação de ações sociais, voltadas para o “restabelecimento da confiança do egresso” no retorno ao convívio de todos – na perspectiva da garantia e efetividade dos direitos do egresso e da pessoa presa (CNJ, 2015a, p. 137-138)

No âmbito do PAISÁ, o CNJ, apesar de ser competência do Poder Judiciário, por meio dos juízes da execução penal, monitorar a efetivação dos direitos sociais das pessoas privadas de liberdade, propôs-se a atuar diretamente no âmbito das competências do Executivo estadual. Foram estabelecidos como eixos do projeto: a universalização do acesso à saúde das pessoas privadas de liberdade; a saúde das mulheres privadas de liberdade; medidas terapêuticas aplicáveis à pessoa com transtorno mental em conflito com a lei; e a criação pelo CNJ de um indicador de fiscalização e monitoramento da dignidade humana nos espaços prisionais.

O projeto busca ainda a consolidação e concretização do direito à saúde e à assistência social em favor da pessoa presa, pela mobilização, *a partir da força catalizadora do Poder Judiciário*, dos diversos atores da execução penal e do sistema prisional, e em parceria com diversos outros órgãos e instituições que atuam e intervêm, direta ou indiretamente, no Sistema de Justiça Criminal, bem como de outros segmentos sociais, para a efetiva implantação e consecução de ações intersetoriais visando assegurar e promover a saúde, prevenção dos agravos, tratamento e continuidade do cuidado relativo à integralidade da atenção à população privada de liberdade, bem como aos indivíduos envolvidos ou inseridos, direta ou indiretamente, no sistema prisional, sob perspectiva de intervenção, primordialmente, humanitária, valorizando-se, destarte, o capital humano como força motriz desse programa, partindo da premissa básica, como vetor primordial do sistema de garantias aqui engendrado, que a ressocialização

pode ser uma realidade e a integração social deve ser perseguida (CNJ, 2015a, p. 142, destaque meu).

Em relação aos sistemas de informação, houve reformulação do Banco Nacional de Mandados de Prisão buscando facilitar o processo de inclusão de dados e documentos pelos juízes e de busca pelos agentes policiais, que também passaram a registrar as abordagens de pessoas consideradas foragidas no sistema. Além disso, nesta gestão o CNJ retomou o projeto de sistema eletrônico de acompanhamento da execução penal⁹³, a partir do grupo de trabalho instituído no Workshop Nacional do Grupos de Monitoramento e Fiscalização dos tribunais estaduais e federais (Portaria n. 86/2015), avançando nos propósitos iniciais, agora para “permitir a gestão efetiva de dados e informações e o controle da tramitação física e eletrônica dos processos relativos à execução penal” (CNJ, 2015a, p. 95), a fim de dar cumprimento à Lei 12.714/2011, que “dispõe sobre o acompanhamento execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança”.

Por fim, tendo como objetivo apoiar os procedimentos do principal projeto desta gestão, criou-se o Sistema de Audiência de Custódia (Sistac), que deveria ser usado por todos os tribunais aderentes ao programa, por meio do registro de dados específicos da pessoa presa em flagrante, do crime a ela imputado, das providências e resultados tomados em audiência e da emissão do termo da audiência, modelado previamente pelo CNJ. O objetivo geral de implementação do Sistac era poder “traçar um perfil da porta de entrada do sistema prisional brasileiro e *do movimento criminal* com mais precisão, comparar e *verificar casos de reincidência*, pois o sistema garante o armazenamento de registros para posterior consulta e *atualizações de perfis* com vinculação de novas atas de audiência” (CNJ, 2015a, p. 102, destaques meus).

O Ministro Lewandowski firmou também dois acordo de cooperação com a Organização do Estado Americanos (OEA), um destinado a “promover medidas alternativas ao encarceramento; audiências de custódia; expansão do acesso à justiça; melhoria da eficiência do Judiciário para reduzir a população penitenciária; informatização dos processos de execução penal; fortalecimento da reinserção social pela melhoria da infraestrutura penitenciária; e capacitação de profissionais, assim como implementação de ferramentas de gestão e planejamento no sistema penitenciário” (CNJ, 2015a, p. 74),

⁹³ Agora denominado SEEU – Sistema Eletrônico de Execução Unificada.

e outro, específico com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, para divulgação da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos entre os juízes brasileiros e a realização de cursos e eventos para a formação dos magistrados em direitos humanos, além da publicação de material eletrônico com os tratados internacionais em matéria penal.

No final da gestão do Ministro Lewandowski, o DMF divulgou em sua página eletrônica, traduzidas para o português, as Regras de Bangkok (Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras), Regras de Mandela (Regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos), Regras de Pequim (Regras mínimas das Nações Unidas para a administração da justiça de menores), Regras de Tóquio (Regras mínimas padrão das Nações Unidas para elaboração de medidas não privativas de liberdade) e um compilado das Regras Internacionais contra a Tortura⁹⁴.

4.2. Planejamento estratégico e metas

A partir do II Encontro Nacional do Judiciário, realizado em 2009, o CNJ passou a definir metas de nivelamento entre os tribunais integrantes do Poder Judiciário, com vistas a “exigir a implementação de diretrizes nacionais para nortear a atuação institucional de todos os seus órgãos” e a “conferir maior continuidade administrativa aos tribunais, independentemente das alternância de seus gestores” (Considerandos, Resolução n. 70/2009). Assumindo as estratégias da administração pública gerencial vistas no Capítulo 2, o CNJ definiu, para o período 2009-2014, que a missão do Poder Judiciário seria “realizar justiça” e que sua visão deveria ser “ser reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social”, determinando que, para tanto, os planejamentos estratégicos dos tribunais seguissem as diretrizes do Plano Estratégico do Poder Judiciário definidas pelo CNJ, conforme Figura 4⁹⁵.

⁹⁴ Disponíveis em <http://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/relacoes-internacionais/tratados-internacionais-de-direitos-humanos>

⁹⁵ Para o período 2009-2014, o Plano (CNJ, 2014b) instituiu 15 objetivos estratégicos, distribuídos em oito temas:

a) Eficiência Operacional: Objetivo 1. Garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos; Objetivo 2. Buscar a excelência na gestão de custos operacionais;

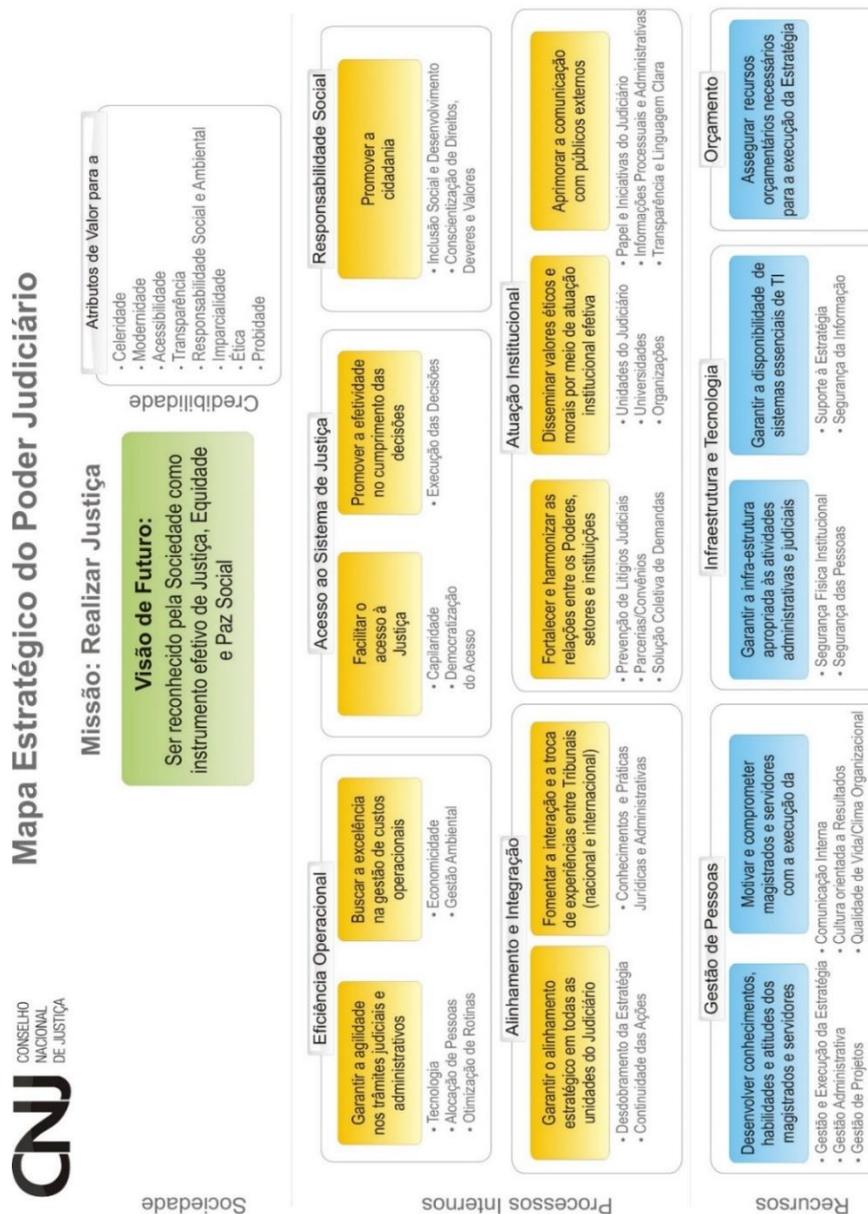


Figura 4. Mapa Estratégico do Poder Judiciário
Fonte: A Estratégia do Poder Judiciário, CNJ, 2014b, p. 2

- b) Acesso ao Sistema de Justiça: Objetivo 3. Facilitar o acesso à Justiça; Objetivo 4. Promover a efetividade no cumprimento das decisões;
- c) Responsabilidade Social: Objetivo 5. Promover a cidadania;
- d) Alinhamento e Integração: Objetivo 6. Garantir o alinhamento estratégico em todas as unidades do Judiciário; Objetivo 7. Fomentar a interação e a troca de experiências entre Tribunais nos planos nacional e internacional;
- e) Atuação Institucional: Objetivo 8. Fortalecer e harmonizar as relações entre os Poderes, setores e instituições; Objetivo 9. Disseminar valores éticos e morais por meio de atuação institucional efetiva; Objetivo 10. Aprimorar a comunicação com públicos externos;
- f) Gestão de Pessoas: Objetivo 11. Desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos magistrados e servidores; Objetivo 12. Motivar e comprometer magistrados e servidores com a execução da Estratégia;
- g) Infraestrutura e Tecnologia: Objetivo 13. Garantir a infraestrutura apropriada às atividades administrativas e judiciais; Objetivo 14. Garantir a disponibilidade de sistemas essenciais de tecnologia de informação;
- h) Orçamento: Objetivo 15. Assegurar recursos orçamentários necessários à execução da estratégia.

As ações previstas na matriz de recursos, relacionadas à gestão de pessoas, infraestrutura e tecnologia, e orçamento, deveriam, ainda que de forma indireta, produzir efeitos sobre o funcionamento dos tribunais em matéria penal. Considerando uma quantidade adequada de recursos, o CNJ esperava garantir estrutura e informatização suficientes nos tribunais e a capacitação necessária dos magistrados e servidores em termos de gestão administrativa. No contexto da eficiência operacional e do alinhamento e integração de ações, o planejamento do primeiro quinquênio buscava eficiência tanto no uso de recursos como nos trâmites judiciais e administrativos.

Substancialmente, as linhas relacionadas ao Acesso ao Sistema de Justiça, à Responsabilidade Social e à Atuação Institucional do planejamento nacional, que de modo direto ou indireto estavam relacionadas à área penal, buscavam (CNJ, 2014b)

Acesso à Sistema de Justiça

- Promover o acesso ao Poder Judiciário, com o objetivo de democratizar a relação da população com os órgãos judiciais e garantir equidade no atendimento à sociedade.
 - Ações:
 - Instituir protocolo integrado entre órgãos da Justiça;
 - Incentivar a descentralização dos serviços judiciais, inclusive por meio de postos avançados de atendimento e atermção, com utilização de voluntariado;
 - Incrementar a Justiça Itinerante;
 - Firmar parcerias para utilização de unidades judiciárias por outros segmentos da Justiça de menor capilaridade (compartilhamento de unidades judiciárias).
- Assegurar o cumprimento das decisões emanadas do Poder Judiciário, a fim de garantir que os direitos reconhecidos alcancem resultados concretos.
 - Ações:
 - Implantar ferramenta eletrônica para gerenciamento das *Guias de Recolhimento na execução penal e controle das prisões provisórias*;
 - Padronizar procedimentos e regulamentar rotinas processuais, inclusive para *garantir a aplicação da lei de execução penal*;
 - Investir na *estruturação da execução penal*;
 - *Realizar mutirões carcerários periódicos*;
 - Implantar *rol de culpados* centralizado para viabilizar a construção do banco nacional de condenados;

Responsabilidade Social

- Promover o desenvolvimento e a inclusão social, por meio de ações que contribuam para o fortalecimento da educação e da consciência dos direitos, deveres e valores do cidadão.
 - Ações
 - Mobilizar órgãos do governo, do setor privado e organizações da sociedade civil *para construção de uma política de segurança pública com cidadania*;
 - *Fomentar política de humanização do sistema penitenciário*, inclusive para alfabetização, profissionalização e inserção de egressos no mercado de trabalho;

Atuação Institucional

- Fortalecer a integração do Judiciário com os Poderes Executivo e Legislativo e desenvolver parcerias com os órgãos do sistema da justiça (OAB, Ministério Público, Defensorias) e entidades públicas e privadas para viabilizar o alcance dos seus objetivos (eficiência, acessibilidade e responsabilidade social).
 - Ações:
 - Fortalecer o relacionamento com órgãos e entidades públicas e privadas para prevenir demandas repetitivas e *impedir o uso abusivo e desnecessário da Justiça*, sobretudo em matérias já pacificadas;
 - Celebrar parcerias e convênios com entidades públicas e privadas para viabilizar projetos de responsabilidade social;
 - Firmar parcerias e convênios para implementar projetos de interesse comum, inclusive mecanismos que viabilizem a comunicação eletrônica entre o Poder Judiciário e os outros Poderes, setores e instituições;
 - *Firmar parcerias* com universidades, OAB, Ministério Público e Defensorias para atendimento gratuito da população carente.
- Valorizar e difundir práticas que fomentem e conservem valores éticos e morais (imparcialidade, probidade, transparência) no âmbito do Poder Judiciário, nas organizações ligadas à atividade judiciária e nas instituições de ensino.
 - Ações:
 - Promover cursos, seminários, palestras e fóruns de discussão, em parceria com entidades ligadas à atividade judiciária (OAB, Ministério Público, defensorias etc.), a fim de prevenir condutas antiéticas no Judiciário;
 - Viabilizar com universidades o fomento de temas ligados à ética e moral nos cursos de Direito.
- Aprimorar a comunicação com o público externo, com linguagem clara e acessível, disponibilizando, com transparência, informações sobre o papel, as ações e as iniciativas do Poder Judiciário, o andamento processual, os atos judiciais e administrativos, os dados orçamentários e de desempenho operacional.

- Ações:
 - Desenvolver plano de comunicação;
 - Divulgar o papel e as iniciativas do Judiciário à sociedade;
 - Aprimorar e padronizar os serviços prestados nos portais da internet, tendo como foco o jurisdicionado e a necessidade de facilitar o acesso às informações processuais (excelência no atendimento virtual);
 - Viabilizar o acesso virtual aos processos judiciais na íntegra;
 - Utilizar os portais na internet como canal de comunicação e de transparência, inclusive para publicação de informações administrativas de interesse público (receitas, despesas, orçamento, execução orçamentária);
 - Utilizar linguagem clara e acessível em todas as divulgações;
 - Implantar ouvidoria estruturada e autônoma, inclusive para recebimento de críticas e sugestões;
 - Realizar audiências públicas.

Como se pode verificar do cotejamento entre as linhas de ação deste planejamento estratégico e as ações apresentadas nos relatórios anuais do CNJ, verifica-se que, ao contrário do estabelecido nos modelos de administração da justiça previamente revisados, muitas vezes os objetivos do CNJ se confundem com os objetivos propostos aos tribunais e, mais, não puderam ser avaliados, não só porque nem todos correspondem à possibilidade de construção de indicadores, mas também porque os tribunais não prestaram informações sobre a implementação de cada uma das diretrizes ao longo dos 5 primeiros anos de planejamento institucional do Conselho.

Além disso, se, por outro lado, verificarmos o Plano Estratégico do CNJ para o mesmo período (2009-2014), veremos que muitos dos indicadores usados como forma de medir o cumprimento de sua própria missão, qual seja, “contribuir para que a prestação jurisdicional seja realizada com moralidade, eficiência e efetividade, em benefício da sociedade”, na verdade dizem respeito a ações dos tribunais com relação à diretrizes do CNJ (CNJ, 2014a).

O “índice de cumprimento das deliberações do CNJ” e “índice de cumprimento das resoluções do CNJ” (apenas referente às Resoluções n. 102 e n. 88), utilizados para aferir o alinhamento e a integração *no* Conselho (e não *ao* Conselho - o que deveria ser parte do planejamento do Poder Judiciário, considerando o CNJ como parte deste); ou o “índice de integração”, medido pelo “somatório de iniciativas aprovadas e realizadas/finalizadas, registradas nos correspondentes Processos Administrativos do CNJ”, que tinha como

meta “assegurar que sejam realizadas 6 iniciativas que fomentem a unicidade e a integração da Justiça, até 2014”, consideradas iniciativas a realização de workshops, palestras, encontros sobre conhecimento e práticas jurídicas e administrativas e iniciativas de sucesso (que avaliava a participação dos integrantes do Poder Judiciário nesses eventos e não seus impactos em suas unidades de trabalho); e também o “Índice de Tribunais com informações orçamentárias e financeiras disponibilizadas na Internet”, que segundo CNJ, tinha cumprimento de 98,91% em 2014, são exemplos de que ainda há uma confusão entre a missão do CNJ isoladamente e a missão do Poder Judiciário como um todo, ora considerando-os em unicidade, ora tratados apartadamente, havendo também grande dificuldade em aferir as mudanças concretas que, a partir das diretrizes do CNJ, estão ganhando corpo nos tribunais do país.

O Planejamento Estratégico do CNJ para o período 2015-2020 avança ainda mais no funcionamento substancial dos tribunais em matéria penal, incluindo entre seus objetivos estratégicos uma linha específica para a “Justiça criminal, Desjudicialização e Cidadania”, buscando “Promover os direitos de cidadania, no âmbito do Poder Judiciário, com vistas ao fortalecimento do Estado Democrático de Direito” (CNJ, 2016a). Neste período, a missão do CNJ passa a ser “Desenvolver políticas judiciárias que promovam a efetividade e a unidade do Poder Judiciário, orientadas para os valores de justiça e paz social”⁹⁶.

A despeito dos esforços do Departamento de Gestão Estratégica para conferir organicidade e sistematização aos programas e ações do CNJ, a experiência empírica também demonstra que muitas das decisões que resultam em projetos, principalmente da Presidência, são “encaixadas” *a posteriori* nas diretrizes do Planejamento, inclusive construindo-se os indicadores de medição a partir de resultados já conhecidos das ações empreendidas. Não tendo sido viável nestes primeiros anos de gestão a implementação de um planejamento estratégico integral, o CNJ também aderiu à definição de metas anuais para alcançar os objetivos pretendidos, apresentadas como forma de dar uma resposta rápida à sociedade, sem, contudo, abordar a qualidade e efetividade das decisões judiciais decorrentes do cumprimento destas metas.

No lapso temporal estudado, duas metas específicas na área penal foram estabelecidas nos Encontros Nacionais do Poder Judiciário. A primeira em 2009, Meta 5, orientava os

⁹⁶ Para esse planejamento mais recente ainda não foram definidas metas ou indicadores.

tribunais a “Implantar sistema de gestão eletrônica da execução penal e mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias”, e não chegou a ter seu cumprimento acompanhado (CNJ, 2009c, p. 294; 2014d), inclusive porque, como verificamos nos relatórios de gestão, em 2015 a implementação de um sistema de execução penal ainda estava pendente. Já a segunda meta em 2016, citada anteriormente, que buscava implementar projeto de Justiça Restaurativa em todos os tribunais até o final daquele ano, segundo o CNJ, foi seguida por 17 dos 24 tribunais estaduais⁹⁷.

O relatório de cumprimento de metas referente a 2009-2013 não permite distinguir nenhuma ação específica nos processos de conhecimento e de execução em matéria penal (CNJ, 2014d). Já a meta 1 de 2014, com *foco na produtividade*, orientava os tribunais a “Julgar quantidade maior de processos de conhecimento do que os distribuídos no ano corrente”, sendo que, entretanto, naquele ano, houve redução de 19,63% dos processos distribuídos e de 15,77% de julgados na seara criminal, mantendo a tendência de queda iniciada em 2012. Nos dois anos seguintes, a quantidade de processos julgados aumentou, enquanto a de processos distribuídos subiu em 2015 e diminuiu em 2016, o que supostamente deveria levar à redução do “estoque” de 2,3 milhões de processos criminais pendentes (Figura 5). Por outro lado, não é possível saber se o cumprimento da meta 2 - “Identificar e julgar, até 31/12/2014, determinado percentual de processos antigos, de diversos períodos de tramitação” – também mantida entre 2009 e 2016, tendo como *foco a celeridade*, resultou em mudanças na tramitação dos processos em matéria penal, já que os resultados descritos são apresentados somente de forma agregada⁹⁸.

⁹⁷ “67% dos tribunais estaduais implementaram formalmente programa para a realização de procedimento de Justiça Restaurativa, 81% possuem espaço físico adequado e 83% afirmaram disponibilizar condições materiais para a prática. Quando perguntados se oferecem recursos humanos, 81% dos tribunais disseram que cumprem esse aspecto. Já sobre ações que visam capacitar, treinar e aperfeiçoar a prática de Justiça Restaurativa, 78% dos tribunais disponibilizam essas ações. Acerca de encontros entre vítimas e agressor e atendimento para pessoas que foram indiretamente atingidas, os tribunais mostraram que 81% realizam encontros para incentivar a reparação do dano e resgatar as relações sociais da vítima e agressor e 74% oferecem atendimento às pessoas indiretamente atingidas” (CNJ, 2017c, p.43).

⁹⁸ Em 2016, “A primeira instância da Justiça Estadual julgou 5.340.826 dos 9.737.896 processos que foram distribuídos até 31/12/2012, o que representa 54,85% de processos julgados (68,56% de cumprimento da meta). A segunda instância julgou 665.700 dos 1.079.659 processos distribuídos até 31/12/2013, cumprindo a meta em 77,07%. Do passivo de 1.851.146 processos, os Juizados Especiais, as Turmas Recursais e as Turmas de Uniformização julgaram 1.165.628 processos. Isso levou ao percentual de cumprimento da meta de 62,97%” (CNJ, 2017c, p. 22).

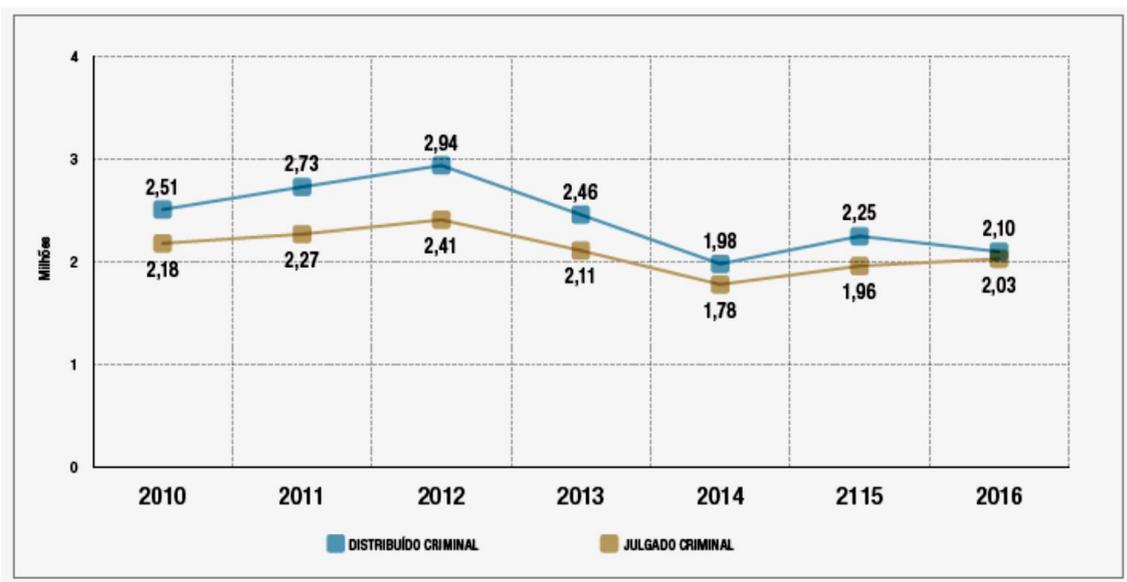


Figura 5. Processos distribuídos e julgados em matéria criminal no Poder Judiciário.
Fonte: Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2016. CNJ, 2017c, p. 12.

4.3. Atos normativos e termos de cooperação

A Portaria n. 531 de 2009 criou como órgão da Secretaria Geral do CNJ a Seção de Acompanhamento do Cumprimento das Deliberações do Conselho, que disponibilizaria “ao público, através do sítio eletrônico do CNJ, planilha atualizada mensalmente, indicando o cumprimento ou não, pelos tribunais, dos atos normativos e das decisões do CNJ, separados por ato decisório e por tribunal” (CNJ, 2009c, p. 79). Esse sistema, conhecido como “Cumpridec”, funciona internamente em relação a alguns atos específicos, principalmente aqueles designados em sessão do Plenário como de interesse para serem acompanhados, não havendo, contudo, disponibilização pública dessas informações na página virtual do Conselho.

Assim, a busca por atos normativos em matéria penal no portal eletrônico do Conselho Nacional de Justiça foi feita manualmente e apresentou 141 resultados⁹⁹. Destes, 94 atos eram Portarias, 21 Resoluções, 14 Recomendações, 6 Portarias Conjuntas, 2 Provimentos, 2 Instruções normativas, 1 Resolução conjunta e 1 Nota Técnica. Em razão da

⁹⁹ Ver Anexo 2. Pesquisa realizada em maio de 2017, revisada em maio de 2019, utilizadas as palavras-chave: pena, penal, penitenciário, penitenciária, prisional, prisão, criminal, crime, preso, presa, carcerário. Excluídos aqueles resultados que apenas modificassem ou revogassem artigos de atos na íntegra já computados no total de atos encontrados.

independência administrativa dos Tribunais garantido pelo art. 96 da Constituição¹⁰⁰, vale considerar que ainda há muita divergência a respeito da coercitividade das normas emanadas pelo CNJ sobre as atividades dos tribunais, sendo que, segundo determinação do próprio Conselho, as resoluções e os enunciados administrativos teriam força vinculante¹⁰¹. Agrupados por ano, os atos estão assim distribuídos¹⁰²:

¹⁰⁰ Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

- a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;
- b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;
- c) prover, na forma prevista nesta Constituição, os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição;
- d) propor a criação de novas varas judiciárias;
- e) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários à administração da justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei;
- f) conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados;

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

- a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;
- b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;
- c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;
- d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;

III - aos Tribunais de Justiça julgar os juízes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, bem como os membros do Ministério Público, nos crimes comuns e de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral.

¹⁰¹ Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, Seção XIII:

Art. 102. O Plenário poderá, por maioria absoluta, editar atos normativos, mediante Resoluções, Instruções ou Enunciados Administrativos e, ainda, Recomendações.

§ 1º A edição de ato normativo ou regulamento poderá ser proposta por Conselheiro ou resultar de decisão do Plenário quando apreciar qualquer matéria, ainda quando o pedido seja considerado improcedente, podendo ser realizada audiência pública ou consulta pública.

§ 2º Decidida pelo Plenário a edição do ato normativo ou da recomendação, a redação do texto respectivo será apreciada em outra sessão plenária, salvo comprovada urgência.

§ 3º A edição de ato normativo poderá, a critério do Plenário ou do Relator, ser precedida de audiência pública ou consulta pública por prazo não superior a 30 (trinta) dias.

§ 4º Os efeitos do ato serão definidos pelo Plenário.

§ 5º As Resoluções e Enunciados Administrativos terão força vinculante, após sua publicação no Diário da Justiça e no sítio eletrônico do CNJ.

§ 6º Os Enunciados serão numerados em ordem crescente de referência, com alíneas, quando necessário, seguidas de menção dos dispositivos legais e dos julgados em que se fundamentam.

§ 7º Nos casos em que a proposta de ato normativo ensejar impacto orçamentário aos órgãos ou Tribunais destinatários, receberá prévio parecer técnico do órgão competente no âmbito do CNJ. (Incluído pela Emenda Regimental nº 01/10)

¹⁰² Dois dos atos normativos, as Recomendações n. 35 e n. 53, foram registrados a partir de dados do relatório anuais e não aparecem na busca na página eletrônica do CNJ, por isso não têm data exata de expedição e não estão incluídos no gráfico.



Gráfico 1. Quantidade de atos normativos do CNJ em matéria penal por ano.

Fonte: Elaboração própria, a partir de busca em <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos>

A maior quantidade de atos foi expedida na gestão do Ministro Cesar Peluso (2010-2012), seguida pelo período de Presidência do Ministro Joaquim Barbosa, incluída a passagem do Ministro Ayres Britto (2012-2014)¹⁰³. Na primeira, dos 56 documentos publicados, 44 estão relacionados à realização de mutirões carcerários, seja em varas de execuções específicas, seja nos tribunais estaduais como um todo. Na segunda, dos 39 atos, 21 se destinam a essa mesma finalidade. Se considerarmos o que vimos anteriormente nos relatórios anuais, podemos inferir que estas duas gestões estiveram mais preocupadas com a formalização interna das ações em relação à execução penal do que em externalizá-las, diferentemente das gestões dos Ministros Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski que assinaram, respectivamente, 24 e 6 atos cada um, mas, por outro lado, foram responsáveis pelo maior número de termos ou acordos de cooperação (Anexo 3)¹⁰⁴: 66 o primeiro (em sua grande maioria para a execução do Projeto Começar de Novo), e 14 o segundo, no sentido do que poderíamos considerar de formalização das atividades das Audiências de Custódia.

Entre os principais atos, merece destaque a Nota Técnica n. 10/2010 (ainda vigente), referente ao Anteprojeto de lei (APL) para reforma do Código de Processo Penal (CPP), aprovada pelo plenário do CNJ, que elenca inúmeros artigos desse diploma legal e a posição do Conselho em relação às suas modificações, em razão do seu “compromisso

¹⁰³ A soma dos atos por gestão não equivale à soma dos atos por biênio porque as gestões começam e terminam em meses intermediários dos anos.

¹⁰⁴ Do total de 344 acordos de cooperação assinados pelo CNJ no período 2005-2016, 96 dizem respeito a algum aspecto da área penal (30,81%).

constitucional estabelecido pelo artigo 103B, § 4º, II, em zelar pela observância do princípio da eficiência na atuação do Poder Judiciário, determinada pelo caput do artigo 37 da Constituição Federal”. Posiciona-se o CNJ, por exemplo, contra a instituição do juiz de garantias, e, portanto, pela relativização do modelo de processo penal adversarial adscrito na mesma Constituição, tendo em vista, segundo o órgão, o “já minguado orçamento da maioria dos judiciários estaduais quanto ao aumento do quadro de juízes e servidores, limitados que estão pela Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como no que tange ao gasto com deslocamentos e diárias dos magistrados que deverão atender outras comarcas. Ademais, diante de tais dificuldades, com a eventual implementação de tal medida haverá riscos ao atendimento do princípio da razoável duração do processo, a par de um perigo iminente de prescrição de muitas ações penais” (Nota Técnica 10/2010¹⁰⁵).

No mesmo anteprojeto de CPP, entretanto, o CNJ advoga pela exclusão da possibilidade de condenação do réu pelo magistrado na falta de um pedido expresso do Ministério Público, principalmente quando este pedir a absolvição, já que o MP deve ser o titular da pretensão punitiva (art. 415, APL), no sentido favorável da estrita separação das funções acusatórias e jurisdicionais pregadas pelo processo penal acusatório. Por outro lado, também tem posição contrária à manutenção da ação penal privada, justificando a posição pelo fato de que este tipo de ação não estaria em consonância com o direito penal mínimo, porém, confiscando das vítimas qualquer possibilidade de decidir pela propositura ou não de ação em face de seu ofensor e atribuindo ao Estado, na figura do Ministério Público, todos os poderes sobre a movimentação da máquina processual penal, também em sentido contrário ao que prega o modelo adversarial.

As normativas ainda tratam do recolhimento de fiança (Resolução n. 224/2016), da transferência interestadual de presos (Portaria n. 80/2014), das informações que devem constar da guia de recolhimento (Resolução n. 180/2013), da cooperação jurídica (em matéria penal e civil, Portaria 169/2013), sobre a comunicação de prisão de estrangeiro à sua respectiva missão diplomática (Resolução n. 162/2012), sobre a destinação e fiscalização de penas e medidas alternativas (Provimento n. 21/2012) e sobre a política institucional do Judiciário a esse respeito (Resolução n. 101/2009), sobre a destinação da pena pecuniária (Resolução n. 154/2012), sobre o comparecimento em juízo dos beneficiados pela suspensão condicional do processo e da pena ou de livramento

¹⁰⁵ Sem paginação, disponível em <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=225>

condicional (Provimento n. 8/2010), sobre o cumprimento dos alvarás de soltura (Resolução n. 108/2010), sobre videoconferência (Resolução n. 105/2010), sobre a expedição anual de atestado de cumprimento de pena (Resolução n. 29/2007) e sobre as diretrizes de atenção a pacientes judiciários em cumprimento de medida de segurança (Recomendação n. 35).

Dos termos de cooperação que não tratam do projeto Começar de Novo, nem das Audiências de Custódia e das ações correlatas, por tratar de temas ainda não abordados, poderíamos destacar dois deles que “dispõe[m] sobre a realização de exames ginecológicos, de prevenção dos cânceres de mama e de colo de útero, DSTs-HIV/Aids, tuberculose, hanseníase, hepatites B e C, bem como a orientação ao planejamento familiar”, um no sistema penitenciário do Paraná (AC n. 29/2011) e outro na Penitenciária Feminina do Distrito Federal (AC n. 26/2012). Há também acordo (AC n. 53/2011) voltado à participação do Poder Judiciário na Campanha do Desarmamento, pela destruição ou doação de armas de fogo sob sua custódia e pela divulgação da propaganda publicitária da Campanha, firmado com o Ministério da Justiça, o Ministério da Defesa, o Comando do Exército e o Departamento de Polícia Federal; e outro destinado à implantação de uma política de segurança e prevenção de violência na Copa das Confederações de 2013 e na Copa do Mundo de 2014 (AC n. 1/2009).

4.4. Pesquisas

O Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) foi criado pela Lei n. 11.364 de 2006, tendo como principais atribuições “desenvolver pesquisas destinadas ao conhecimento da função jurisdicional brasileira; realizar análise e diagnóstico dos problemas estruturais e conjunturais dos diversos segmentos do Poder Judiciário; e fornecer subsídios técnicos para a formulação de políticas judiciárias”, com apoio de um Conselho Consultivo

formado por nove membros, entre magistrados e acadêmicos¹⁰⁶, cujos trabalhos iniciaram em 2009 por iniciativa do ministro Gilmar Mendes¹⁰⁷.

É o DPJ que elabora e publica anualmente o Relatório Justiça em Números, principal compilado estatístico sobre o Poder Judiciário, o qual a partir de 2015 começou a apresentar um caderno com dados específicos referentes à justiça criminal. Os dados alusivos a 2016 mostram que 10% das ações que corriam no Poder Judiciário naquele ano eram relativas a processos criminais de conhecimento, constituindo um acervo de 6,5 milhões de casos (Gráfico 2). Já a fase de execução contava com 1,4 milhões de processos, dos quais 444 mil iniciados naquele ano, 61% destes relativos a penas privativas de liberdade¹⁰⁸. Das penas não privativas de liberdade iniciadas em 2016, 5,1% (9 mil) foram executadas nos juizados especiais criminais (Gráfico 3).

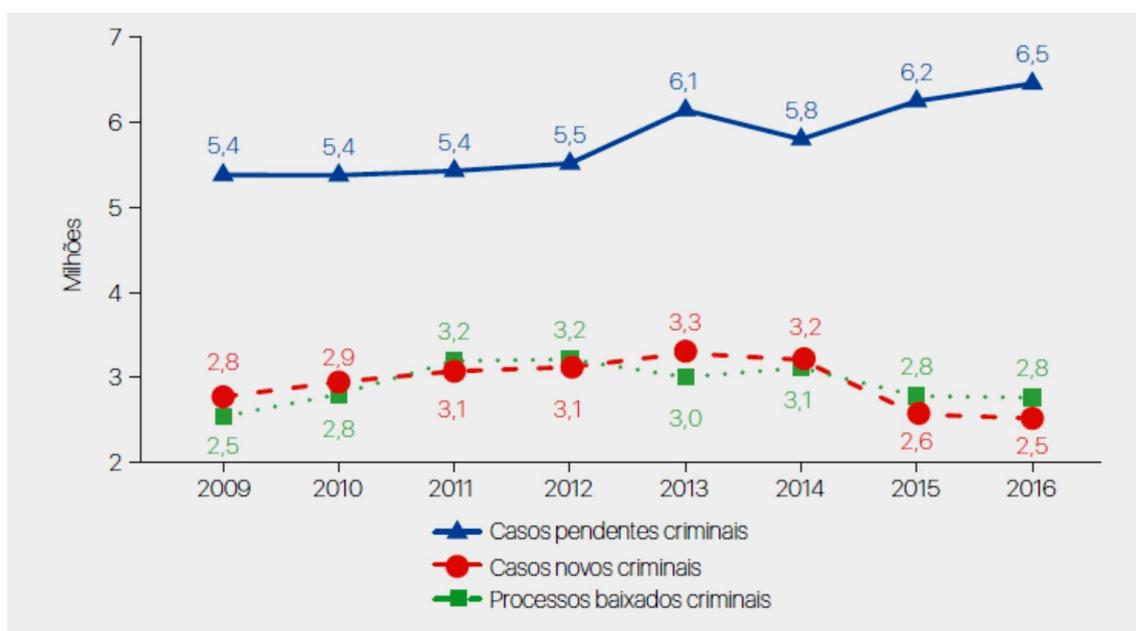


Gráfico 2. Total de casos de conhecimento criminais do Poder Judiciário, 2016.
Fonte: Justiça em Números 2017. Destaques. CNJ, 2017a, p. 138.

¹⁰⁶ A primeira composição do Conselho Consultivo foi integrada por: o economista Armando Manuel da Rocha Castelar Pinheiros, a pesquisadora Elizabeth Sussekind, o ex-secretário da Receita Federal Everardo Maciel, o secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, ministro Roberto Mangabeira Unger, a cientista política Maria Tereza Aina Sadek, o cientista político Luiz Jorge Werneck Vianna, o professor Kazuo Watanabe, o desembargador aposentado e ex-presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo Yussef Said Cahali e o desembargador aposentado e ex-presidente do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Vladimir Passos de Freitas.

¹⁰⁷ Nem todas as gestões do CNJ têm designado membros para o Conselho Consultivo, o que interrompeu suas atividades durante alguns períodos.

¹⁰⁸ Não há detalhes sobre se estas penas foram iniciadas em regime fechado, semi-aberto ou aberto.

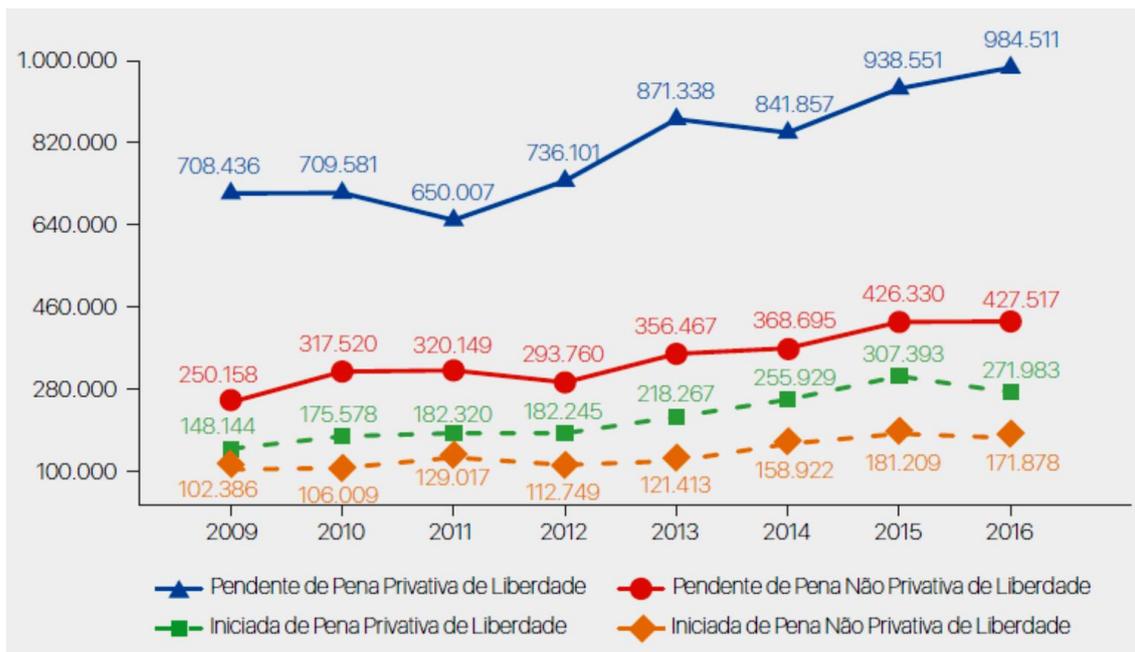


Gráfico 3. Total de casos de execuções criminais do Poder Judiciário, 2016.
Fonte: Justiça em Números 2017. Destaques. CNJ, 2017a, p. 140.

O Gráfico 2 demonstra que o número de casos novos criminais caiu em 700 mil entre 2014 e 2016, o que poderia significar que os esforços para melhoria da persecução penal não estariam tendo a efetividade pretendida, que, apesar dos esforços em reforçar a legitimidade do sistema de justiça criminal, as pessoas estariam deixando registrar as ocorrências das quais são vítimas, ou que, ao contrário da sensação popular e da disseminação midiática, o quantitativo de delitos estaria em queda. Do Gráfico 3 podemos inferir que, se as execuções iniciadas têm sido reduzidas, as pessoas condenadas têm passado mais tempo cumprindo penas, seja de privação de liberdade sejam alternativas, já que as ações pendentes de ambos os tipos continuam em crescimento, ainda que considerados os esforços dos Mutirões Carcerários para terminar com as execuções penais já expiradas e para promover a progressão de regime dos apenados que fazem jus a esse direito.

De todas as ações criminais, 92,8% eram de competência da Justiça Estadual, porém, é importante notar que o Superior Tribunal de Justiça tinha em seu acervo mais de 150 mil casos de conhecimento, entre novos e pendentes, não julgados, o que não se viu considerado nos planejamentos do CNJ, quiçá por se tratar de um Tribunal Superior (Figura 6).

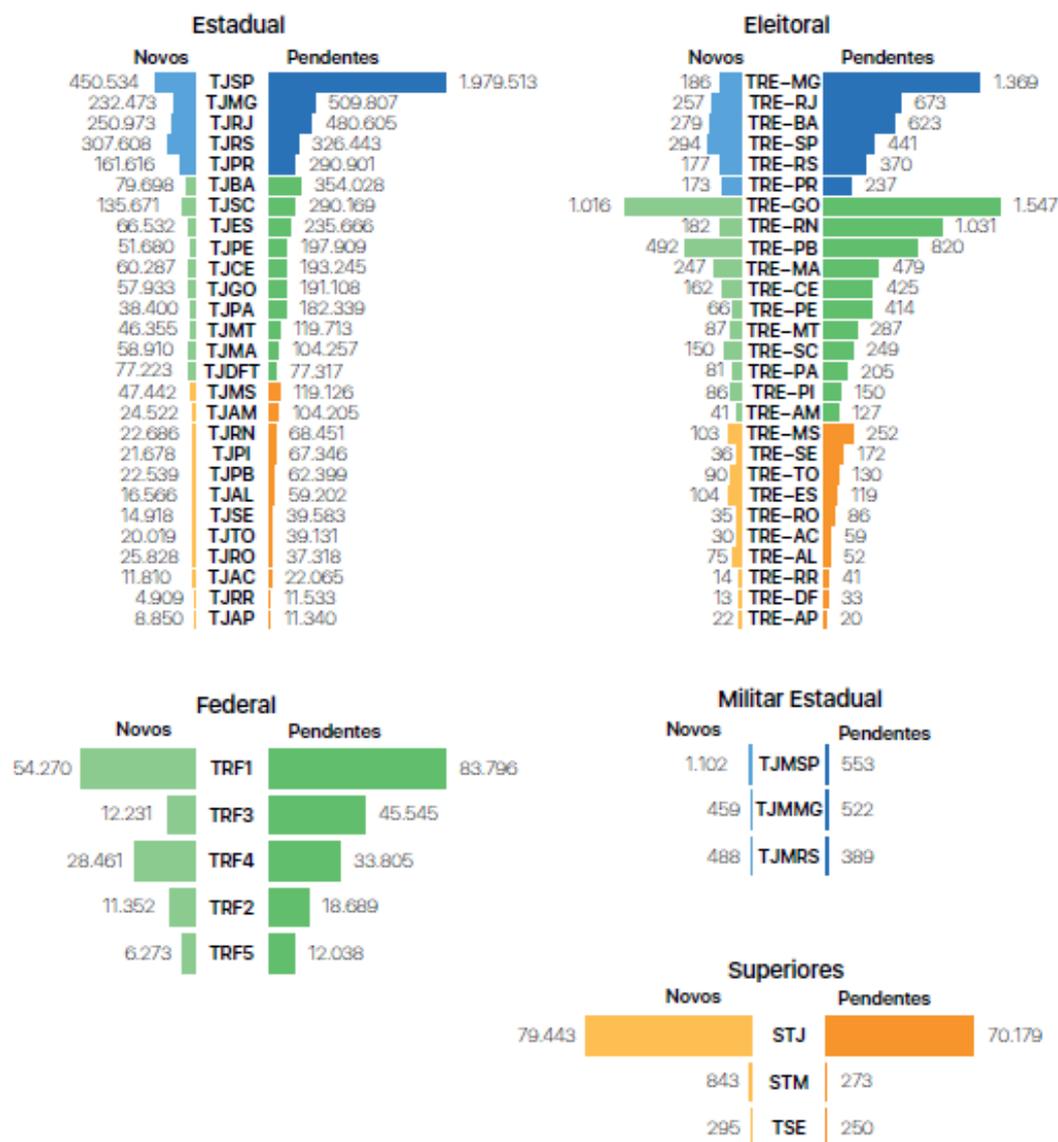


Figura 6. Total de casos novos e pendentes por tribunal, 2016.
 Fonte: Relatório Justiça em Números 2017. CNJ, 2017c, p. 137.

A apresentação da duração dos processos, seja no 1º. ou no 2º. grau, é feita no Relatório Justiça em Números pela média ponderada - de todos os processos para o Tribunal e de todos os tribunais para cada ramo da justiça. Sabe-se, entretanto, que esta não é o melhor parâmetro, vez que há muita discrepância no tempo de processamento entre os casos, seja em razão do tipo penal, seja em razão das estratégias de litigância das partes. Em que pesem estas considerações, os números mostram que os Tribunais de Justiça dos estados demoram, em média, um ano para decidir sobre um recurso em matéria penal, enquanto nos juizados de primeiro grau a duração média para a primeira decisão no processo é de três anos e dois meses. A diferença, porém, como alertado, é que enquanto a 1ª. instância do Distrito Federal indica uma demora de 11 meses, São Paulo leva 6 anos e 11 meses

para decidir um caso criminal em sua fase inicial (CNJ, 2017c). No segundo grau, por sua vez, um recurso demora uma média de 5 anos e 5 meses para ser apreciado no Pará e 5 meses nos Tribunais do Sergipe e de Rondônia.

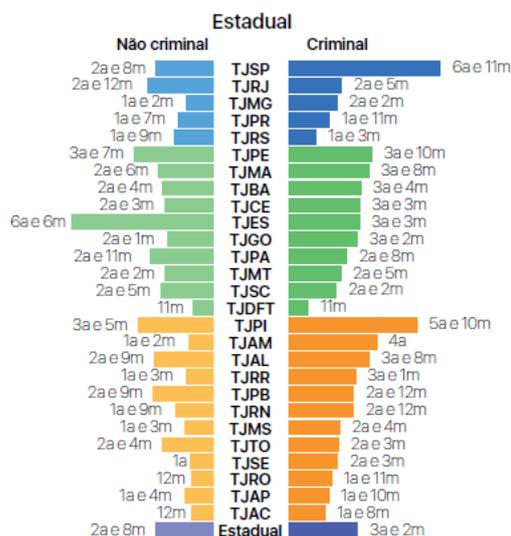


Figura 7. Tempo médio de tramitação dos processos de conhecimento em primeiro grau de jurisdição dos Tribunais de Justiça Estaduais.
Fonte CNJ, 2017c, p. 140

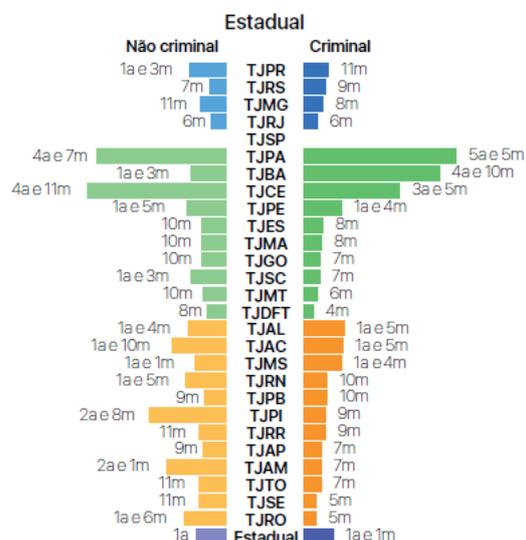


Figura 8. Tempo médio de tramitação dos processos de conhecimento em segundo grau de jurisdição dos Tribunais de Justiça Estaduais.
Fonte CNJ, 2017c, p. 139

Mais do que o tempo de duração dos processos em cada um dos tribunais, o que estes dados demonstram é que há especificidades na tramitação local das causas que a simples constatação de demora não revela, como discutimos quando apresentamos as orientações para distinção entre a organização global e específica das ações de administração do Poder Judiciário. No mesmo sentido das considerações apresentadas para o primeiro grau, na segunda instância a tramitação pode se estender porque as causas são mais complexas, porque os litigantes podem utilizar mais estratégias recursais em suas causas, ou por inúmeras outros motivos que estão para além da competência do Poder Judiciário, ou do CNJ como seu órgão de administração, e que não podem ser resumidas no “tempo médio de tramitação dos processos”.

Em razão da falta de um sistema que possa desagregar os processos criminais por tipo de delito ou identificar os dados sociodemográficos dos apenados, permitindo qualificar as causas, os dados quantitativos apresentados no Relatório Justiça em Número ainda se limitam a oferecer um panorama da entrada e saída do sistema e, quando muito, da

variação do “congestionamento” dos tribunais em matéria penal. De extrema relevância, principalmente em razão da separação entre causas criminais e não criminais, que diferem enormemente em seu conteúdo processual e político, o movimento de especificação de coleta e análise das informações em âmbito penal, em especial se se destinam a fazer o planejamento da atuação do Judiciário nessa área, precisam avançar no entendimento de o que essa quantidade de processos ou sua demora significam para as pessoas envolvidas nas ações - “usuários do sistema” – e não só para os operadores do próprio sistema em termos de carga de trabalho ou produtividade¹⁰⁹.

Para avançar no aspecto qualitativo, podemos verificar ainda um esforço variado de produção de informações sobre o funcionamento do Poder Judiciário, alguns na forma de diagnóstico outros como avaliações ou monitoramento de projetos já estabelecidos pelo CNJ.

A pesquisa decorrente da parceria com o IBGE, por exemplo, buscou traçar um perfil socioeconômico das vítimas de roubos, furtos e agressões tentadas e consumadas, além da sensação de segurança e as atitudes em relação à prevenção de violência, bem como os métodos de resolução de conflitos e as razões que levam as pessoas a não procurar o Judiciário para resolvê-los, entre as pessoas entrevistadas pela PNAD no ano de 2009. Na gestão de Lewandoski apresentaram-se os resultados da pesquisa fruto do acordo de cooperação com o IPEA, “Reincidência e itinerários criminais no Brasil: um estudo de corte sobre a população egressa do sistema de justiça criminal no ano de 2006”. Segundo o relatório de gestão, entretanto, “considerados os limites metodológicos apontados e as críticas apresentadas pelos Conselheiros presentes, pelos representantes da Secretaria-Geral, do DMF e do DPJ, sugeriu-se que fosse avaliada a divulgação de um extrato dos principais resultados para fins de lançamento da pesquisa” (CNJ, 2014e, p. 81)¹¹⁰.

¹⁰⁹ A partir de 2017 o DPJ disponibilizou em sua página eletrônica painéis interativos para cruzamento e desagregação dos dados do Relatório Justiça em Números. Os dados da “Classe – Processo criminal”, entretanto, estão desagregados apenas pelo tipo de procedimento (ordinário, sumário, sumaríssimo, júri), porque os tribunais ainda não utilizam em seus sistemas de registro os códigos das Tabelas Processuais Unificadas criadas pelo CNJ.

¹¹⁰ Isto porque a pesquisa havia revelado que as taxas de reincidência não eram tão altas como se supunha inicialmente (trabalhava-se com a hipótese de que a reincidência fosse em torno de 70%), não sendo suficiente para justificar o discurso de carreira criminosa, que pretendia ser examinada em outra pesquisa proposta posteriormente (“Da esfera infracional para a criminal: quantos envolvidos em crime, condenados, são egressos do sistema socioeducativo?”), nem para apoiar as ações de desencarceramento na premissa de que a volta ao crime decorria da falta de oportunidades dos apenados. Ver no portal do CNJ “Um em cada quatro condenados reincide no crime, aponta estudo”, <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/79883-um-em-cada-quatro-condenados-reincide-no-crime-aponta-pesquisa>

Como decorrência da parceria firmada com a Capes para o desenvolvimento do projeto CNJ Acadêmico, no escopo dos projetos em matéria penal o CNJ apresentou como resultado as seguintes pesquisas¹¹¹:

PROJETO 1- ALTERNATIVAS PENAIIS NA PERSPECTIVA DA VÍTIMA

1.1 Maternidade na Prisão: Instrumentos de proteção e defesa dos direitos humanos

1.2 Representações Sociais de Três Gerações Acerca da Ditadura Militar e da Comissão da Verdade

1.3 Condições de Trabalho do Setor Sucroalcooleiro no Estado da Paraíba no Contexto do Desenvolvimento Sustentável: Des/cumprimento das normas trabalhistas

Livro: Alternativas Penais na Perspectiva da Vítima: justiça restaurativa como um novo paradigma da vítima

PROJETO 2 - DESCARCARIZAÇÃO E SISTEMA PENAL

2.1 Por amor ou pela dor? um olhar feminista sobre o encarceramento de mulheres por tráfico de drogas

2.2 Criminologia e Transgressão: Um laço entre movimentos culturais contemporâneos

2.3 A Política Criminal Brasileira no Governo Lula (2003-2010): Diretrizes, reformas legais e impacto carcerário

2.4 O Monitoramento Eletrônico Como Medida Alternativa à Prisão Preventiva

2.5 Descarcarização e Sistema Penal: A construção de políticas públicas de racionalização do poder punitivo

Nesse mesmo projeto, porém em outras linhas investigativas, podemos encontrar ainda os seguintes trabalhos sobre a mesma temática:

Segurança Pública Cidadã: A experiência do projeto piloto do núcleo de mediação de conflitos na 30ª delegacia de polícia civil de Fortaleza

Dos Tribunais do Tráfico à Mediação de Conflitos: um Estudo das Representações Sobre a Administração Institucional de Conflitos em uma Unidade de Polícia Pacificadora no Rio De Janeiro.

Transação Penal e Penas Alternativas: Uma pesquisa empírica nos juizados especiais criminais do Rio de Janeiro

Novos Conflitos nas Cidades e Antigas Práticas Policiais: Análise dos mecanismos de mediação em favelas atendidas pelas Unidades de Polícia Pacificadora -UPPS

"Linhas de Investigação" Uma Etnografia das Técnicas e Moralidades sobre "Homicídios" na Polícia Civil da Região Metropolitana do Rio De Janeiro

¹¹¹ Disponíveis em: <http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/tesesedissertacoes#inicio>

A estas publicações se juntou a abertura de chamada pública para contratação de pesquisa na 2a. edição da série “Justiça Pesquisa”, que no eixo de “Direitos e Garantias Fundamentais” trazia os temas “Poder Judiciário e Superpopulação Prisional: Diagnóstico do Funcionamento do Sistema de Justiça Criminal” e “Audiência de Custódia, Prisão Provisória e Medidas Cautelares: Obstáculos Institucionais e Ideológicos à Efetivação da Liberdade como Regra”¹¹².

4.5. O Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário

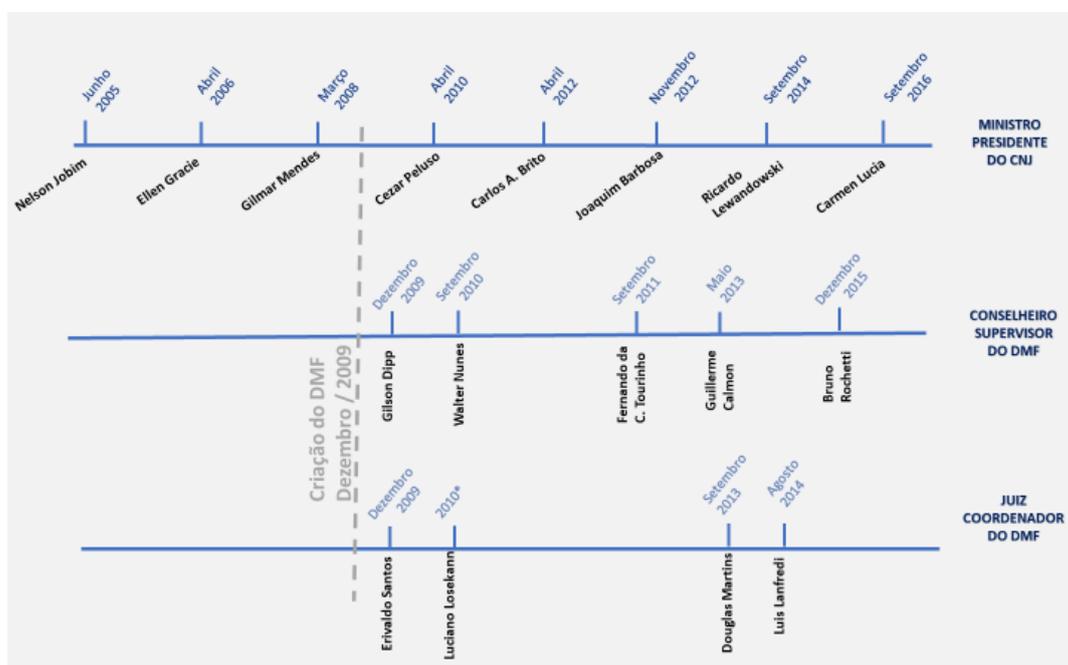


Figura 9. Histórico dos ocupantes da Presidência do CNJ, e da supervisão e coordenação do DMF (2005-2016)

Fonte: Elaboração própria a partir de www.cnj.jus.br

O Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas foi criado em 2009 por força da Lei n. 12.106. Segundo o art. 1º., § 1º, da norma

Constituem objetivos do DMF, dentre outros correlatos que poderão ser estabelecidos administrativamente:

¹¹² A chamada para a primeira pesquisa resultou deserta e os resultados da segunda foram apresentados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em 2017 (ver <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/03/f78b252321b7491ffbbf9580f67e8947.pdf>)

- I – monitorar e fiscalizar o cumprimento das recomendações e resoluções do Conselho Nacional de Justiça em relação à prisão provisória e definitiva, medida de segurança e de internação de adolescentes;
- II – planejar, organizar e coordenar, no âmbito de cada tribunal, mutirões para reavaliação da prisão provisória e definitiva, da medida de segurança e da internação de adolescentes e para o aperfeiçoamento de rotinas cartorárias;
- III – acompanhar e propor soluções em face de irregularidades verificadas no sistema carcerário e no sistema de execução de medidas socioeducativas;
- IV – fomentar a implementação de medidas protetivas e de projetos de capacitação profissional e reinserção social do interno e do egresso do sistema carcerário;
- V – propor ao Conselho Nacional de Justiça, em relação ao sistema carcerário e ao sistema de execução de medidas socioeducativas, a uniformização de procedimentos, bem como de estudos para aperfeiçoamento da legislação sobre a matéria;
- VI – acompanhar e monitorar projetos relativos à abertura de novas vagas e ao cumprimento da legislação pertinente em relação ao sistema carcerário e ao sistema de execução de medidas socioeducativas;
- VII – acompanhar a implantação e o funcionamento de sistema de gestão eletrônica da execução penal e de mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias;
- VIII – coordenar a instalação de unidades de assistência jurídica voluntária no âmbito do sistema carcerário e do sistema de execução de medidas socioeducativas.

No anteprojeto de lei proposto para a criação do Departamento (APL n. 5910/2009), o Ministro Gilmar Mendes apontava que a instituição do órgão se fazia necessário porque o CNJ vinha “se destacando pela atuação coordenada em temas de grande interesse da sociedade. Dentre esses temas está o sistema carcerário e o de execução de medidas socioeducativas”. O trabalho do CNJ estaria

passando em revista todos os processos e inquéritos de presos provisórios, condenados, cumpridores de medidas de segurança e de internação de adolescentes. Além da verificação dos processos judiciais, o Conselho está inspecionando estabelecimentos penais, coordenando projetos de verificação de direitos previdenciário dos presos; de informatização das varas de execução penal; e de reinserção social de internos e egressos (APL n. 5910/2009).

A criação de um “departamento específico, com atribuições abrangentes de todo o sistema” viria a formalizar o trabalho dos mutirões carcerários que, diante da “ineficiência sistêmica, [que] tem reflexo direto na segurança pública, pois temos milhares de réus soltos sem perspectiva de julgamento, e outros tantos que estão presos, com excesso de prazo da prisão cautelar ou com excesso no cumprimento da pena”, haveriam permitido “*abrir a discussão do problema a toda a sociedade e aos órgãos públicos responsáveis, em especial*” (APL n. 5910/2009).

Em seminário sobre a “Administração Pública e Gestão do Poder Judiciário”, realizado pelo Instituto Brasiliense de Direito Público em parceria com a Fundação Getúlio Vargas em 2012, o mesmo Ministro Gilmar Mendes, ao apresentar os avanços promovidos pelo CNJ na realização dos mutirões carcerários afirmava que (MENDES, 2012, p. 20-21, destaques meus)

Desse programa, nasceram outros que *não eram, inicialmente, da esfera judicial de responsabilidade*. E por quê? Porque nessa revisão de penas, e também na revisão das prisões provisórias, 20 mil presos foram libertados no Brasil. O Judiciário passou a ter a obrigação de responder por essas pessoas, que poderiam cometer outros crimes nas ruas. E todos sabem que um dos graves problemas da segurança pública é a questão da reincidência. A solução foi lançar o projeto Começar de Novo, que abrangeu toda a sociedade e as três esferas governamentais. O próprio STF se envolveu e empregou egressos do sistema prisional para dar exemplo e mostrar que é preciso lidar com esse tema a fundo.

Hoje há uma boa reação do governo, que *aderiu ao programa do CNJ* e busca agora evitar a configuração do quadro dos “presos em delegacia”. O Brasil tem quase cem mil presos fora dos presídios, todos acumulados nas chamadas prisões provisórias. Depois desse levantamento, o próprio governo se dispôs a encaminhar ao Congresso Nacional um aumento do orçamento para a construção de presídios especiais, sanando esse problema. Este é mais um bom exemplo da ação positiva do CNJ.

Uma professora do Rio de Janeiro estudiosa da questão dos direitos humanos, que esteve, no governo de Fernando Henrique Cardoso, no Ministério da Justiça, contava sobre suas tentativas de convencer os secretários de estado de Segurança Pública e de Justiça a melhorar as condições dos presídios. Ela dizia que a despeito de todos os esforços eles não acolhiam esses pleitos, porque acreditavam que se tratava de uma intervenção indevida na autonomia de cada estado membro. *Diante da ação do CNJ, os secretários não dispõem mais dessa liberdade, porque o juiz da execução penal, o órgão judiciário, passou a dialogar diretamente com a autoridade judicial e, apontando os equívocos eventualmente verificados, diz que, se não houver uma mudança, o presídio será lacrado por ordem judicial. Isso levou a uma mudança no quadro político--administrativo.*

Como podemos verificar da distribuição das notícias do CNJ, na narrativa do próprio Conselho o DMF está fortemente vinculado ao projeto Mutirão Carcerário (241 notícias), mas não assim aos demais projetos que constituem os objetivos elencados pela lei de criação do órgão, que em geral são atribuídos aos seus presidentes ou à reunião de esforços do CNJ com outras instituições. O Geopresídios, principal banco de dados sobre o sistema prisional do CNJ, também está relacionado ao DMF nas notícias do Conselho, apesar da sua pouquíssima representatividade comunicacional.

	Mutirão carcerário	DMF	Começar de novo	Audiências de custódia	ENASP	Semana do Júri	Geopresídios
Mutirão carcerário	934	241	135			1	3
DMF	241	676	48	67	3	2	8
Começar de novo	135	48	581	2			2
Audiências de custódia		67	2	426			
ENASP		3			172	75	
Semana do Júri	1	2			75	86	
Geopresídios	3	8	2				11

Tabela 1. Quantitativo de notícias por programa ou ação do CNJ, 2005-2016.
Fonte: Elaboração própria, a partir do sitio eletrônico www.cnj.jus.br

O DMF também foi responsável pela divulgação e capacitação sobre o Plano de Gestão para o funcionamento das varas criminais e de execução penal e sobre o Manual de rotinas dele decorrente. O plano foi pensado dentro do contexto da política pública gerencial, aproveitando a ampla notoriedade conseguida pelo CNJ no começo de suas atividades (CNJ, 2009b, p. 12), como consignado na abertura do documento

A mudança de um modelo burocrático, neutro, apolítico e com sérios problemas administrativos, a partir mesmo da ausência de planejamento ou de diretrizes para a elaboração de plano de gestão para um Judiciário democrático, moderno, com funcionamento simplificado e consciente de sua responsabilidade social quanto a uma prestação jurisdicional efetiva, transparente e de resultados, estava a exigir, antes de tudo, a elaboração, propriamente, de uma política judicial única para todos os segmentos do Judiciário.

[...]

Inegavelmente, o Conselho Nacional de Justiça, em consequência de suas mais diversas e estratégicas iniciativas, vem cumprindo a sua missão constitucional da melhor forma possível, em verdade, *indo muito além das expectativas dos maiores entusiastas pela sua criação*. O Judiciário brasileiro hoje é mais conhecido, não apenas pela sociedade em geral, mas pelos próprios magistrados, ademais de possuir uma política-compromisso com preocupação focada quanto ao seu aperfeiçoamento para melhor atendimento das necessidades do grupo social, com o estabelecimento de mecanismo para a devida prestação de contas de sua atuação (*Accountability*).

Em razão da ampla repercussão na mídia nacional – aliás, não é exagerado dizer que, todos os dias, há veiculação nos mais diversos meios de comunicação de notícias sobre o Conselho Nacional de Justiça –, não há necessidade de mencionar as muitas iniciativas do Conselho ou de fazer comentários sobre elas.

No contexto das metas estratégicas do Poder Judiciário para 2009, como já mencionado, o CNJ apresentou o plano como forma de dar concretude aos objetivos estabelecidos, buscando causar impactos não só no processo penal, como também na política de segurança pública (CNJ, 2009b, p. 16)

As revelações da inconsistência e precariedade da prestação jurisdicional na área criminal oriundas dos mutirões carcerários e das inspeções realizadas pela Corregedoria Nacional, assim como diante da necessidade de melhor eficiência nessa espécie de prestação jurisdicional, como instrumento de realização da segurança pública para promoção da paz social e de melhor qualidade de vida em sociedade, garantindo o pleno exercício do direito de liberdade sem o pânico gerado pela alta criminalidade, motivaram o Presidente do Conselho Nacional de Justiça a inaugurar iniciativa de estabelecer, no escopo de aperfeiçoar o sistema criminal, mecanismos para o cumprimento das Metas 5, 6 e 8¹¹³, estabelecidas para 2009.

Com efeito, o Ministro Gilmar Mendes, Presidente do Conselho Nacional de Justiça, criou, por meio da Portaria n.º 606, de 24 de agosto de 2009, Grupo de Trabalho para estudo e proposição de estrutura mínima para as varas criminais e de execução penal.

Apesar da convocação feita a todos os tribunais do país, a acadêmicos, a associações de classe e uma consulta pública sobre o tema na página eletrônica do CNJ, o Grupo de Trabalho criado com o fim de elaborar o Plano ressaltou ter recebido muito poucas contribuições, tendo se decidido, então, pela intimação, por intermédio de decisão do Plenário, de todas as cortes para que instituíssem grupos locais de trabalho, compostos por magistrados de 1ª. e 2ª. instância, para análise e apontamentos sobre o conteúdo das publicações. Dois tribunais, Minas Gerais e Amapá, pronunciaram-se no sentido de haver recebido a intimação, mas nem estes nem os demais emitiram as manifestações solicitadas¹¹⁴.

Em termos estruturais, o Plano de Gestão estabelece o número máximo de processos por vara segundo a quantidade de servidores – “para um universo de 1.000 a 1.500 processos seria de 20 a 25 servidores por unidade jurisdicional” – e segundo a complexidade das causas - “a estrutura funcional da vara deve corresponder às necessidades decorrentes da

¹¹³ Meta 5 - implantar sistema de gestão eletrônica da execução penal e mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias; Meta 6 - capacitar o administrador de cada unidade judiciária em gestão de pessoas e de processos de trabalho, para imediata implantação de métodos de gerenciamento de rotinas; Meta 8 - cadastrar todos os magistrados como usuários dos sistemas eletrônicos de acesso a informações sobre pessoas e bens e de comunicação de ordens judiciais.

¹¹⁴ Interessante rever as contribuições recebidas pela consulta pública, de autoria de diversos servidores do sistema de justiça criminal e de operadores da segurança pública, incluindo desde reclamações sobre as condições penitenciária até propostas sobre “doação” de material genético pelos egressos do sistema carcerário para montar um banco de dados sempre que fossem concedidas saídas temporárias ou progressão de regime.

complexidade da causa ou procedimento (Júri, as causas relativas ao crime organizado, lavagem de dinheiro, sistema financeiro, etc)”. Nas varas privativas de execução penal, o Plano sugere 1 servidor para cada 440 processos, e nas varas privativas especializadas, 1 para cada 350. Nas unidades que cuidem de cumprimento de penas em regime aberto e concessão de benefícios, penas alternativas e medidas de segurança, a razão seria de 500 processos por servidor. O Plano ainda desce a detalhes sobre estrutura física mínima necessária para as varas, como linhas telefônicas, número de gabinetes e salas de audiência, mobiliário para todos os servidores, e computadores para cada um deles com acesso à internet, fax, scanner e cofre.

Em termos processuais, o Plano indica a desnecessidade de atuação do Poder Judiciário na fase de inquérito policial, desestimulando uma praxe no sistema, exceto nos casos expressamente previstos no Código de Processo Penal (CPP) (CNJ, 2009b, p. 41), já que

Afigura-se desarrazoada a movimentação da estrutura da Secretaria da Vara e do Gabinete do Juiz, tão somente para, em razão de pedidos de dilação para o cumprimento de diligências vindicadas pelo o titular da ação penal, fazer encaminhar os autos da autoridade policial para o Ministério Público e deste para a autoridade policial.

Neste contexto, de se rechaçar a possibilidade de se impingir ao Judiciário o exercício de atividade meramente burocrática, alheia às suas atribuições, estabelecendo, para tanto, rotinas que venham a regular as hipóteses em que o inquérito policial deva vir a juízo, lastreando-as nas orientações emanadas da Resolução nº 63, de 25 de maio de 2009, do Conselho da Justiça Federal, bem como na Resolução nº 66, de 27 de janeiro de 2009, do Conselho Nacional de Justiça

Nas demais fases processuais, o documento detalha extensamente todos os atos do procedimento ordinário, entrando em temas tais como o conteúdo de resposta da acusação e sua impugnação pelo Ministério Público, a determinação de que, no momento de decidir sobre o pedido de absolvição sumária, o juiz deve adotar o princípio *in dubio pro societate*, entendendo que “para a absolvição sumária, necessário que se apresente nos autos prova material robusta favorável ao acusado, apta a afastar qualquer resquício de dúvida ou insegurança do julgador” (CNJ, 2009b, p. 61), até a limitação de um máximo de oito testemunhas por acusado em cada audiência.

Com relação à execução penal, o CNJ constata

Em que pese à simplicidade do procedimento judicial (art. 196 e ss. da LEP), o que vem sendo constatado nos mutirões carcerários coordenados pelo Conselho Nacional de Justiça é justamente o contrário: centenas, milhares de feitos que não tramitam para frente, mas para os lados, com preferência à

discussão secundária e burocrática em detrimento da efetivação do dispositivo da sentença penal condenatória.

Um simples cálculo de liquidação de pena demanda meses para sua feitura, de modo a retardar indefinidamente o andamento do pedido de benefício formulado (CNJ, 2009b, p. 78).

Assim, além de fluxos e rotinas de trabalho, resumidos na Figura 10, o CNJ propõe a realização de inspeção anual pelos juízes titulares das varas de execução, que relate o número de feitos em tramitação, os novos e os suspensos, verificando os processos parados há mais de sessenta dias e considerando críticos os que não tiverem tramitação no prazo de 5 anos.



Figura 10. Rito processual único para a execução penal.

Fonte: Plano de Gestão para o funcionamento das varas criminais e de execução penal, CNJ, 2009b, p. 78.

À época do Plano, o CNJ ainda considerava a remessa do auto de prisão em flagrante ao juiz para verificação da legalidade da prisão e decisão sobre sua conversão em prisão preventiva, diferentemente do que depois veio a ser instituído pelas audiências de custódia, na gestão do ministro Lewandowski, com oitiva do próprio preso pelo juiz, mas também no prazo de 24 horas.

Nessa época, o CNJ lançou também uma campanha publicitária sobre as mudanças que pretendia implementar na justiça criminal do país, que na análise de Sauerbronn e Lodi (2012) tinha foco nas penas alternativas e como objetivo a intenção de “mostração” do CNJ pela exposição de suas posições com relação ao tema. Para os autores, a propaganda não teria relação direta com a prestação jurisdicional, tendo apenas impacto em uma “dimensão muito distante, na perspectiva de que os condenados a penas alternativas

apresentam menor propensão a voltar ao crime e, portanto, não voltariam a gerar demanda para o Judiciário” (Obra citada, p. 938).

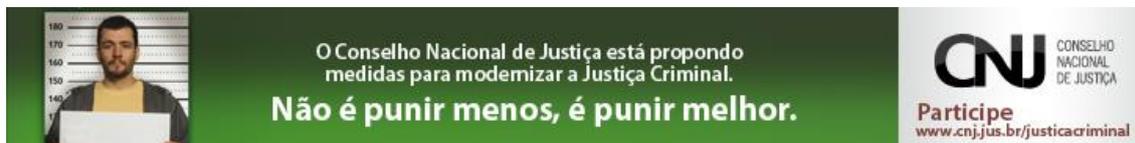


Figura 11. Campanha publicitária do CNJ sobre justiça criminal.
Fonte: www.cnj.jus.br

Mais adiante no período analisado, tentando reproduzir a lógica do DMF nos tribunais estaduais e federais, o CNJ editou a Resolução n. 214/2015, que orientava a criação dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização (GMFs), mais um órgão responsável pelo monitoramento da execução penal e das condições penitenciárias no país, tendo ainda como objetivo “coordenar, difundir e executar ações estratégicas e metas definidas pelo CNJ”. Segundo o coordenador do DMF Bruno Rochetti (CNJ, 2017b, p. 78)

A conjuntura política, econômica, social e cultural local ganharia, com isso, outra ordem de importância, protagonizando as soluções que na defesa das políticas judiciárias desenhadas pelo CNJ se coadunem com o funcionamento do sistema de justiça criminal de cada Tribunal de Justiça, o que prestigia e favorece as peculiaridades pertinentes a cada uma dessas Cortes.

Do relatório do Conselheiro coordenador do DMF também se depreende a iniciativa do Departamento em promover a capacitação de magistrados e servidores em matéria penal. Citando os acordos com a OEA, o Conselheiro aponta a realização do II Seminário sobre Tortura e Violência no Sistema Criminal, do II Fórum Nacional de Alternativas Penais, do I Workshop Nacional dos GMFs, que buscavam a difusão dos instrumentos internacionais de valorização das garantias processuais em detrimento do encarceramento massivo.

4.6. Programas e ações do CNJ em matéria penal

4.6.1. Mutirões Carcerários e Começar de Novo

A Recomendação n. 24/2009 orienta os juízes e tribunais a realizar “mutirões para instrução e julgamento de processos criminais, dando preferência aos processos de réus presos e aos processos afetos à competência do Tribunal do Júri”. A partir da Resolução conjunta n. 1 do CNJ com o Conselho Nacional do Ministério Público, os mutirões começaram a contar com a participação dos Ministérios Públicos estaduais. Entre os objetivos do projeto, estabeleceram-se (CNJ, 2009c, p. 167-168)

1. Reexaminar todos os inquéritos e processos de presos provisórios – decidir quanto à manutenção ou não da prisão;
2. Reexaminar todos os processos de presos condenados – decidir quanto à possibilidade de concessão de benefícios da LEP, inclusive quanto à conversão da pena privativa de liberdade em restritiva de direitos;
3. Encaminhar ao preso o atestado de pena a cumprir ou extrato de liquidação de pena, devendo uma cópia ser encaminhada ao prontuário do preso;
4. Monitorar as ações do Projeto Começar de Novo, estabelecendo novas parcerias e adotando ações que visem à reinserção social e à proteção social às famílias dos presos, inclusive com emissão de documentos pessoais;
5. Estabelecer acordo com a Secretaria de Segurança Pública e outros órgãos públicos, para a realização de mutirão de expedição de documentos de identidade;
6. Criar equipe multidisciplinar para o contato com a família dos presos e facilitar as ações do Projeto Começar de Novo, especialmente em relação à localização dos documentos pessoais dos presos;
7. Reexaminar todos os processos de cumpridores de medidas de segurança – decidir quanto à manutenção da medida e outros encaminhamentos. Para tanto, os pacientes deverão ser previamente examinados pela equipe multidisciplinar para fim de expedição de laudo de cessação de periculosidade;
8. Reexaminar todos os processos de cumpridores de medidas restritivas de liberdade, provisórias e definitivas, aplicadas pelas Varas da Infância e da Juventude – decidir quanto à possibilidade de concessão de liberdade e de qualquer outro benefício;
9. Verificar os processos de condenados, definitivos ou não, nas varas criminais e nas de execução penal, quanto à expedição de guias de recolhimento para execução e quanto à unificação soma de penas;
10. Inspeccionar estabelecimentos penais e delegacias de polícia que mantêm presos;
11. Atualizar rotinas cartorárias das varas de execuções penais e dar cumprimento às decisões proferidas no mutirão;
12. Levantar as vagas existentes no Sistema Penitenciário em todo o estado, para a imediata remoção dos presos condenados e custodiados em delegacias de polícia, à medida das vagas apuradas;
13. Remover presos dentro do Estado, para adequação das vagas existentes e para atender a estratégias de segurança, nos termos da solicitação conjunta que será feita pelas Secretarias de Estado de Segurança e de Justiça, que assumirão a obrigação de conduzir o preso ao juízo, sempre que requisitado;
14. Adotar as providências necessárias ao recambiamento de presos, nos termos do projeto coordenado pelo CNJ e Ministério da Justiça;
15. Examinar, no curso dos trabalhos, a necessidade de extensão dos trabalhos aos processos de segundo grau, devendo ser comunicado aos coordenadores do CNJ e CNMP, para ampliação do escopo do projeto;
16. Verificar, dentre as práticas premiadas pelo Instituto Innovare, quais podem ser aplicadas durante e após o mutirão carcerário.

Como se pode verificar entre esses objetivos, além de bastante numerosos, sua consecução levaria também à efetivação do projeto Começar de Novo, na criação de equipe multidisciplinar para estabelecer o contato com a família do preso, na emissão de documentos pessoais deste, e na busca por oportunidades de inclusão laboral no momento de sua saída da unidade prisional. Esta conexão também pode ser identificada na construção comunicacional apontada na Tabela 1, onde se verifica que quase um quarto das menções feitas ao Começar de Novo remete aos Mutirões (135/585), reforçando a vinculação entre o sistema penitenciário e a reintegração social. Sobre os mutirões, o CNJ ainda produziu um documentário que mostra o trabalho do projeto em Rondônia, São Paulo e Santa Catarina, lançado no I Encontro Nacional do Começar de Novo¹¹⁵.

Pelas notícias no portal do CNJ é possível verificar que ambos projetos foram lançados como sendo uma iniciativa conjunta do CNJ e do Supremo Tribunal Federal¹¹⁶, sendo o reconhecimento de organismos internacionais¹¹⁷, do Legislativo no momento de abertura do Ano Judiciário¹¹⁸, a repercussão na imprensa nacional¹¹⁹, e até mesmo a inclusão dos debates sobre estes projetos em programa de entretenimento na televisão¹²⁰, respaldo para a ampliação das atividades do Conselho nessas áreas¹²¹. Também é possível verificar que, ao mesmo tempo em que estes projetos serviram de plataforma para atribuir ao CNJ a função de “fazer justiça e não justiciamento”¹²², foram usados como forma de legitimar o CNJ a apoiar o discurso de uso da força (das Forças Armadas) nas políticas de segurança pública¹²³, colocando-o em uma posição ambígua entre os discurso de lei e ordem e o de garantias de direitos no sistema penal.

¹¹⁵ <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/57550-documentario-sobre-mutirao-carcerario-sera-lancado-nesta-terca-em-sao-paulo>

¹¹⁶ <http://www.cnj.jus.br/noticias/66394-stf-e-cnj-lancam-campanha-para-incentivar-a-reinsercao-de-presos-na-sociedade> e

¹¹⁷ <http://www.cnj.jus.br/noticias/68979-onu-reconhece-importancia-do-trabalho-do-cnj-para-protecao-dos-direitos-humanos>

¹¹⁸ <http://www.cnj.jus.br/noticias/66522-ministro-gilmar-mendes-destaca-o-programa-comecar-de-novo-ao-abrir-o-ano-judiciario-de-2009> e <http://www.cnj.jus.br/noticias/68889-atuacao-do-cnj-e-elogiada-na-abertura-do-ano-judiciario-2010>

¹¹⁹ <http://www.cnj.jus.br/noticias/68968-acoas-do-cnj-sao-destaque-em-mais-de-29-mil-materias-na-imprensa-nacional>

¹²⁰ <http://www.cnj.jus.br/noticias/68888-estreia-nesta-terca-feira-personagem-de-novela-da-tv-record-inspirado-no-programa-comecar-de-novo>

¹²¹ <http://www.cnj.jus.br/noticias/68688-balanco-cnj-amplia-atuacao-em-2009>

¹²² <http://www.cnj.jus.br/noticias/67337-ministro-gilmar-mendes-cnj-procura-fazer-justica-e-nao-justicialismo>

¹²³ <http://www.cnj.jus.br/noticias/68321-presidente-do-cnj-defende-uso-das-forcas-armadas-na-seguranca-nacional>

Em um esforço de sistematização dos resultados dos Mutirões Carcerários, a equipe do DMF sintetizou informações para serem apresentadas no relatório do Conselheiro coordenador do Departamento Bruno Ronchetti. Antes disso, relatório referente ao biênio 2010-2011 dava conta de que haviam sido revisados 310 mil processos, que resultaram na soltura de 24,8 mil pessoas com penas já vencidas e 48 mil benefícios concedidos no total de unidades federativas do país, divulgando-o como “um dos maiores programas de direitos humanos do país” (CNJ, 2012a, p. 190)¹²⁴.

Posteriormente, Ronchetti relata que os mutirões passaram a ser realizados majoritariamente por iniciativa dos próprios tribunais, não havendo registros sistemáticos no CNJ sobre o cumprimento das recomendações resultantes desses trabalhos¹²⁵. Ademais, o Conselheiro aponta dificuldades no cumprimento destas recomendações, já que (CNJ, 2017b, p. 137)

Embora muitas das sugestões de melhorias fossem de competência do Poder Executivo, não há registro de acompanhamento dessas sugestões junto a aquele Poder, bem como não há registro de acompanhamento das poucas sugestões feitas ao Poder Legislativo dos estados. Presume-se que tal fato se deva pelos seguintes motivos: a incapacidade de efetiva cobrança levando em consideração a separação dos Poderes e/ou a carência de funcionários para o efetivo acompanhamento junto a esses Poderes.

Além disso, em suas conclusões sobre esse tópico, o Conselheiro aponta que (CNJ, 2017b, p. 141)

Os registros sugerem que neste período os mutirões muito demandaram do CNJ, inclusive financeiramente, que eram realizados por períodos longos e que encontraram alguns estados em verdadeiro caos, não só relativos à superlotação carcerária e as más condições em que se encontravam os presos, mas também um verdadeiro caos processual com um enorme acúmulo de processos a serem analisados, com processos que não eram encontrados, ou estavam desorganizados, ou desatualizados por períodos acima do razoável.

[...]

Vê-se, claramente pela discussão de um único assunto, que: 1) O CNJ não pode impor o cumprimento de uma recomendação ao Tribunal; 2) As melhorias do sistema carcerário dependem de diversos atores e, portanto, é imprescindível que haja um consenso e cooperação de quais melhorias devem ser implementadas; 3) Melhorias que afetam a estrutura e gestão do sistema carcerário, em sua maioria, necessitam de investimento financeiro, humano e cooperativo de médio e longo prazo.

¹²⁴ O relatório do Conselheiro não apresenta o anexo que teria os dados compilados de todos os mutirões realizados. No site do CNJ, na página sobre os Mutirões, encontra-se a informação de que até agora, 400 mil pessoas presas teriam sido beneficiadas pelo projeto, com a concessão de 80 mil benefícios.

¹²⁵ Alguns dos relatórios dos mutirões carcerários entre 2010 e 2014 estão disponíveis em: <http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/pj-mutirao-carcerario/relatorios>

Da sua parte, o projeto Começar de Novo foi objeto de outra campanha publicitária do CNJ nos meios de comunicação, intentando conseguir o engajamento da sociedade e demonstrar sua vinculação com temas de interesse coletivo, por meio do discurso de oposição entre crime e trabalho, apresentando este último como a oportunidade necessária ao egresso para a reintegração social (SAUERBRONN; LODI, 2012). Demonstrava-se “clara a intenção de transformar a imagem do Poder Judiciário, que sempre foi sinônimo de punição e prisão, na imagem de um órgão voltado para equidade, justiça, proteção, liberdade, ou seja, para ações em prol do cidadão, algo que nem sempre foi claro para a sociedade” (SAUERBRONN; LODI, 2012, p. 934).

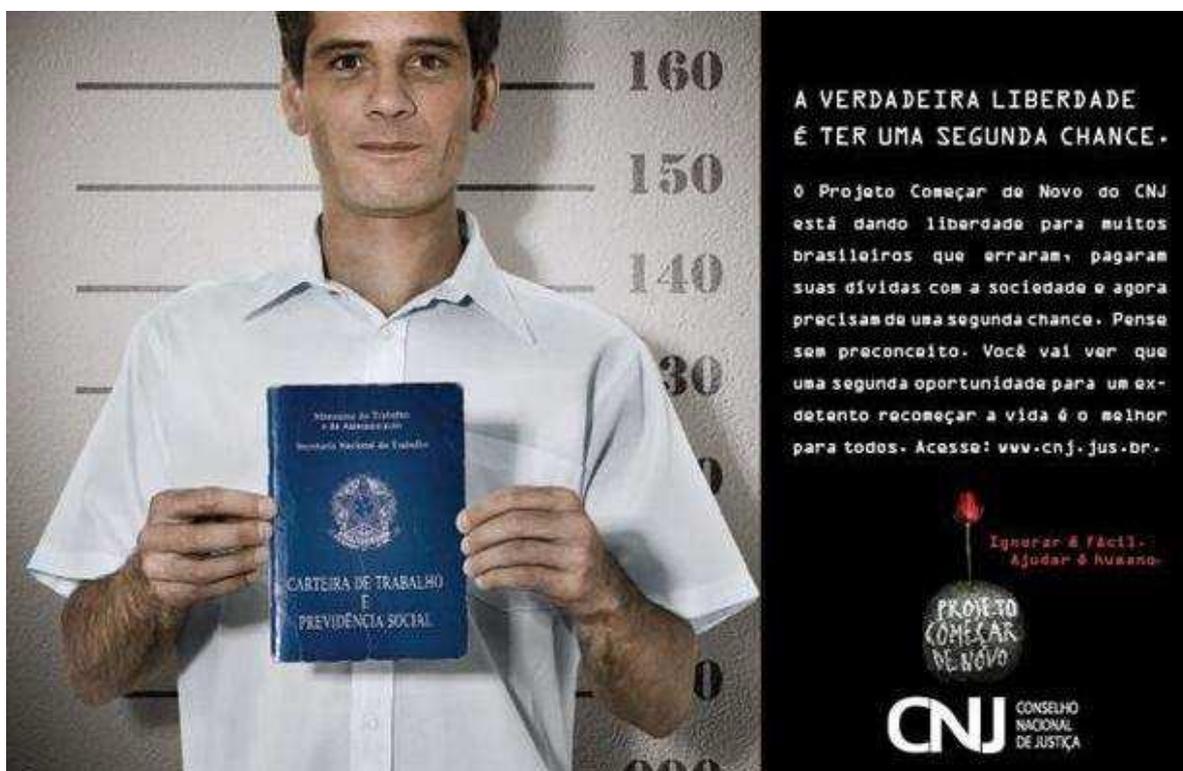


Figura 12. Peça publicitária da campanha Começar de Novo, 2008.
Fonte: www.cnj.jus.br

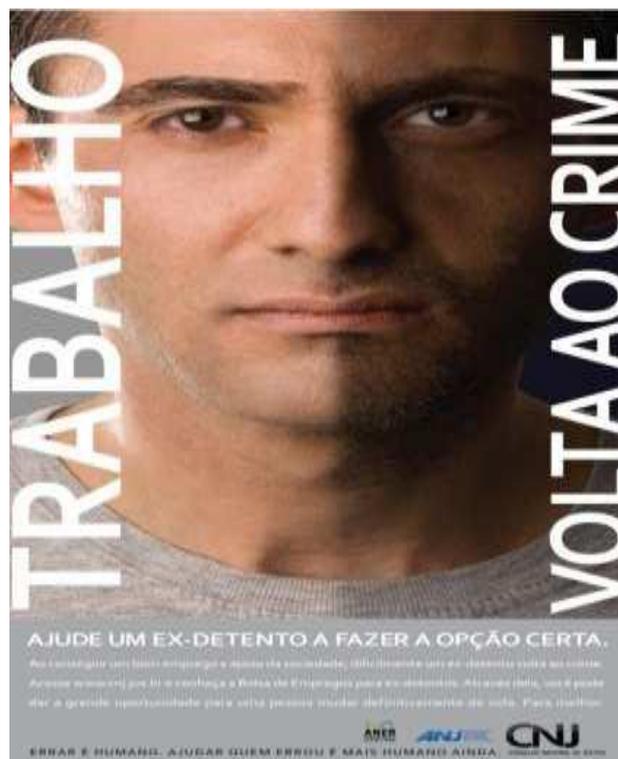


Figura 13. Peça publicitária da campanha Começar de Novo, 2008.
 Fonte: www.cnj.jus.br

4.6.2. Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais e Geopresídios

Apesar de estarem determinadas expressamente pelo artigo 66, inciso VII da Lei de Execução Penal desde 1984, as inspeções aos estabelecimentos penais foram objeto da Resolução n. 47/2007 do CNJ, tendo em vista a inação expressiva de muitos juízes da execução penal nesse sentido. Com o fito de poder confirmar estas inspeções e averiguar o cumprimento das “providências para seu adequado funcionamento”, o CNJ determinou que os magistrados enviassem mensalmente os dados às Corregedorias de Justiça dos respectivos tribunais, que, por sua vez, transmitiriam essas informações ao CNJ.

Para executar esta atividade, os juízes têm à disposição um formulário de inspeção (Figura 14), desenvolvido pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ, que tem campos fechados de preenchimento sobre os dados gerais do estabelecimento e sua administração (autoridade administrativa responsável, informatização e tipo de gestão), informações binárias (sim/não) sobre a estrutura disponível e o cumprimento dos direitos dos

apenados, um apartado para dados quantitativos sobre os presos, concluindo com espaço aberto para a avaliação final sobre o estabelecimento penal pelo juiz.

Formulário de Inspeção

PASSO 1

Dados gerais de cadastro	
Mês / Ano referência:	/
Tribunal:	
Comarca / Seção Judiciária:	
Estabelecimento:	

PASSO 2

Administração do estabelecimento	
Autoridade administrativa responsável pelo estabelecimento penal	
Nome:	
CPF:	
Área de formação:	<input type="checkbox"/> Ciências Sociais <input type="checkbox"/> Direito <input type="checkbox"/> Pedagogia <input type="checkbox"/> Psicologia <input type="checkbox"/> Segurança <input type="checkbox"/> Serviços Sociais <input type="checkbox"/> Administração <input type="checkbox"/> Medicina <input type="checkbox"/> Outra <input type="checkbox"/> Não possui
Informatização	
Quantidade de computadores	
Acesso à internet?	
Alimentação do INFOPEN	<input type="checkbox"/> Adequada <input type="checkbox"/> Inadequada <input type="checkbox"/> Não realizada
Gestão	
Pública	<input type="checkbox"/>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Parceria Pública-Privada	<input type="checkbox"/>
Método APAC?	<input type="checkbox"/>
Pessoal	
Terceirização parcial?	<input type="checkbox"/>
Terceirização total?	<input type="checkbox"/>
Voluntariado?	<input type="checkbox"/>
Quantidade de agentes penitenciários?	

PASSO 3

Dados gerais da inspeção (Assinale em caso de resposta afirmativa) Considera-se destinação do estabelecimento o fim para o qual foi projetado	
Estabelecimento destinado a presos do sexo masculino	<input type="checkbox"/>
Estabelecimento destinado a presos do sexo feminino	<input type="checkbox"/>
Estabelecimento para presos provisórios	<input type="checkbox"/>
Estabelecimento para cumprimento de pena	<input type="checkbox"/>
Estabelecimento para tratamento de saúde	<input type="checkbox"/>
Tratando-se de estabelecimento para cumprimento de pena, destina-se a:	
Regime Fechado	<input type="checkbox"/>
Regime Semiaberto	<input type="checkbox"/>
Regime Aberto	<input type="checkbox"/>

PASSO 4

Quantitativos		
Situação do Estabelecimento Penal	FEMININO	MASCULINO
Capacidade projetada		
Lotação atual		
Capacidade para presos em celas de proteção		
Capacidade para presos em cumprimento de RDD		
Quantidade de vagas oferecidas para trabalho interno		
Quantidade de vagas oferecidas para trabalho externo		
Quantidade de vagas oferecidas para estudo na unidade		

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Quantitativos de presos/internos na data da inspeção		
Presos Provisórios – aqueles sem sentença penal condenatória com expedição de guia de execução, ainda que seja uma de execução provisória		
Presos Estrangeiros		
Presos Indígenas		
Presos em cumprimento de pena no regime fechado		
Presos em cumprimento de pena no regime semiaberto		
Presos em cumprimento de pena no regime aberto		
Presos em razão de prisão civil decretada		
Internos em cumprimento de medida de segurança		
Presas Gestantes		
Situação dos presos no estabelecimento		
Quantidade de presos em medida disciplinar		
Quantidade de presos em celas de proteção		
Quantidade de presos em cumprimento de Regime Disciplinar Diferenciado		
Quantidade de presos em regime fechado em trabalho interno		
Quantidade de presos em regime semiaberto em trabalho interno		
Quantidade de presos em regime semiaberto em trabalho externo		
Quantidade de presos em regime aberto em trabalho externo		
Quantidade de presos em estado interno		
Quantidade de presos em estado externo		
Quantidade de presos em regime semiaberto aguardando vaga p/ trabalho externo		
Quantidade de presos em regime aberto aguardando vaga p/ trabalho externo		

PASSO 5

Estrutura complementar (Assinale as estruturas existentes)	
Área destinada para visita familiar?	<input type="checkbox"/>
Áreas de banho de sol?	<input type="checkbox"/>
Biblioteca?	<input type="checkbox"/>
Espaço para prática esportiva?	<input type="checkbox"/>

Gabinetes odontológicos?	<input type="checkbox"/>
Local apropriado para assistência religiosa?	<input type="checkbox"/>
Local de visitaç�o íntima?	<input type="checkbox"/>
Oficinas de trabalho?	<input type="checkbox"/>
Sala de entrevista com advogado?	<input type="checkbox"/>
Salas de aula?	<input type="checkbox"/>
Aparelho p/ bloqueio de celular?	<input type="checkbox"/>
Detector de metais?	<input type="checkbox"/>

PASSO 6

Direitos (Assinale em caso de resposta afirmativa)	
Estão sendo atendidas as distinções quanto à idade e ao sexo dos apenados nos termos do art. 5�, XLVIII, da Constituição da República e art. 82, � 1�, da Lei 7.210/84?	<input type="checkbox"/>
O estabelecimento penal possui unidade materno-infantil	<input type="checkbox"/>
Número de vagas	
Quantidade de crianç�as	
O preso provisório fica separado do condenado por sentenç�a transitada em julgado (art. 84, Lei 7.210/84)?	<input type="checkbox"/>
O preso primário fica separado do reincidente (art. 84, � 2�, Lei 7.210/84)?	<input type="checkbox"/>
� assegurado o direito de visita?	<input type="checkbox"/>
� assegurado o direito de visitas íntimas?	<input type="checkbox"/>
H� adolescentes na unidade?	<input type="checkbox"/>
Quantidade de adolescentes em internação provisória	
Quantidade de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa	
Há prestação de Assistência:	
<input type="checkbox"/> Material <input type="checkbox"/> Saúde <input type="checkbox"/> Jurídica <input type="checkbox"/> Educacional <input type="checkbox"/> Social <input type="checkbox"/> Religiosa	

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

PASSO 7

Avaliação do Juiz responsável e registros de ocorrências no estabelecimento	
Encontradas armas de fogo ou instrumentos capazes de ofender a integridade física?	
Quantidade de aparelhos de comunicação e/ou acessórios apreendidos	
Quantidade de mortes naturais	
Quantidade de mortes acidentais por homicídio	
Quantidade de mortes por suicídio	
Quantidade de fugas	
Quantidade de rebeliões	

Condições do estabelecimento penal:	<input type="checkbox"/> Péssimas
	<input type="checkbox"/> Ruins
	<input type="checkbox"/> Regulares
	<input type="checkbox"/> Boas
	<input type="checkbox"/> Excelentes

Considerações do Juiz responsável pela inspeção	Providências para o adequado funcionamento do estabelecimento

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Figura 14. Formulário de inspeções dos estabelecimentos penais, instituído pela Resolução n. 47/2007 pelo CNJ

Fonte: Resposta à consulta feita por intermédio da Lei de Acesso à Informação ao CNJ pela autora, 2017.

Em 2011, a partir desses relatórios, o CNJ divulgou o que seria “o raio-x do sistema carcerário”¹²⁶, com o lançamento do Sistema Geopresídios. O sistema permite a visualização de dados por estabelecimentos prisionais e por quantidade de presos, destacando no *layout* da primeira interface o déficit de vagas e no segundo, a quantidade de presos provisórios (Figura 15). Os relatórios produzidos pelo sistema (Anexo 4), unicamente quantitativos, podem ser emitidos por estado, por tribunal ou por comarca, e, dentro deste último escopo, separado por quantidade de prisões domiciliares, monitoramento eletrônico e estabelecimentos prisionais.

Mesmo com a repetição de dados em relação a outros relatórios já elaborados sobre o sistema penitenciário e com a limitação não só da quantidade e qualidade das informações, mas também sobre a possibilidade de cruzamento desses dados e da falta de informações sobre as providências tomadas pelos juízes da execução para fazer frente aos problemas das unidades prisionais, no vídeo de apresentação do Geopresídios o CNJ divulga que a ferramenta permitiria “uma análise criteriosa pra a adoção de políticas públicas e de formas mais adequadas da gestão do sistema carcerário”¹²⁷.

¹²⁶ <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/56920-cnj-lanca-raio-x-do-sistema-carcerario-na-internet>

¹²⁷ https://www.youtube.com/watch?time_continue=30&v=YAqgQVdHE5A

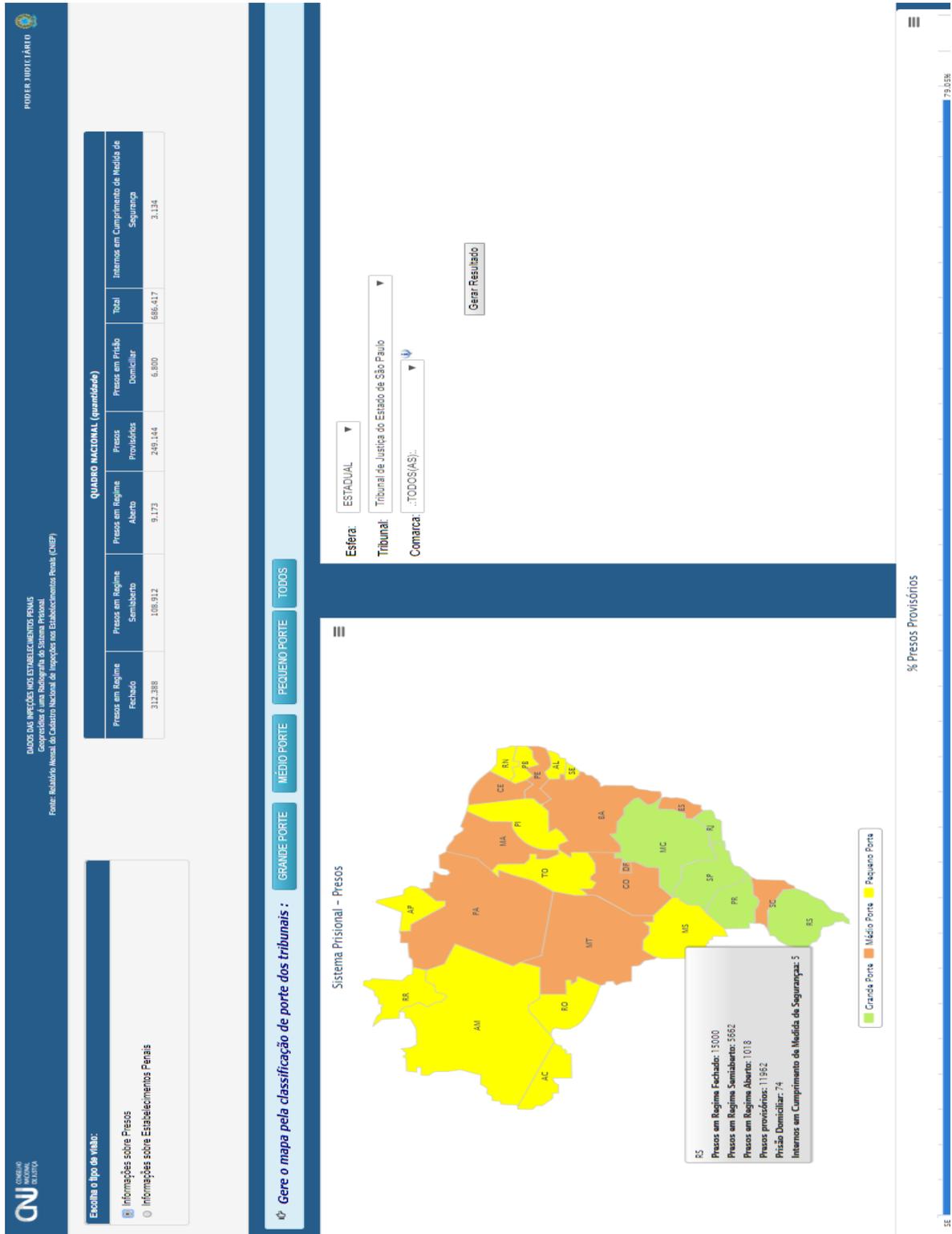


Figura 15. Layout da plataforma Geopresídios no site do CNJ.
 Fonte: https://wwwh.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php

4.6.3. Estratégia Nacional de Segurança Pública e Semana Nacional do Júri

A Estratégia Nacional de Segurança Pública foi instituída em 2010, por cooperação entre o Ministério da Justiça, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público, após uma onda de rebeliões nas penitenciárias do país ocorridas em 2009¹²⁸. Em 2013, a ENASP abarcou as ações do Programa Brasil Mais Seguro e em 2014 passou a compor “nova” política da área, firmada pelos mesmos partícipes, o Programa Segurança sem Violência, ambos também criados como respostas a situações de “crises” no sistema prisional¹²⁹.

A ENASP foi organizada dividindo seus integrantes¹³⁰ e projetos em três grupos: 1. Grupo Temático de Persecução Penal (subgrupo 1. Fase de investigação, subgrupo 2. Fase judicial); 2. Grupo Temático Sistema Prisional e Execução Penal (subgrupo 1. Geração de vagas em centro de detenção provisória, subgrupo 2. Estudos e proposições legislativas de aprimoramento do sistema prisional e de execução penal, e subgrupo 3. Outras propostas de aprimoramento do sistema prisional e de execução penal); e 3. Grupo Temático Sistema de Informações Penais.

¹²⁸ “Presos fazem rebelião no presídio de Glória” <https://a8se.com/sergipe/noticia/2009/09/5954-presos-fazem-rebeliao-no-presidio-de-gloria.html>; “Detento morre em rebelião no presídio de Joinville” <https://www.estadao.com.br/noticias/geral,detento-morre-em-rebeliao-no-presidio-de-joinville-sc,445741>; “Presos morrem carbonizados em rebelião na Penitenciária em João Pessoa” <https://oglobo.globo.com/brasil/presos-morrem-carbonizados-em-rebeliao-em-penitenciaria-em-joao-pessoa-3140592>; “Rebelião no presídio de Cassilândia dura mais de 7 horas” <https://www.campograndenews.com.br/cidades/rebeliao-no-presidio-de-cassilandia-dura-mais-de-7-horas-11-02-2009>; “Rebelião em presídio no Tocantins já dura mais de 18 horas” <https://m.folha.uol.com.br/cotidiano/2009/12/662305-rebeliao-em-presidio-no-tocantins-ja-dura-mais-de-18-horas.shtml>

¹²⁹ “Anteriormente, o ambiente prisional representava índice quantitativo da violência, onde a população aprisionada expunha em números a resposta estatal em face da criminalidade. Contudo, a realidade demonstra que elevar o nível de encarceramento não implica, por si só, reduzir a sensação de insegurança. Atualmente, sem sombra de dúvida, a vivência prisional se revela autêntica causa de violência. Esta assertiva se funda na experiência do cotidiano, sem a necessidade de muitos esforços argumentativos. Diante dessas evidências a sociedade vem adotando postura de descrédito frente ao sistema prisional e, enfim, ao sistema constitucional destinado à prevenção e à repressão da violência” (CNMP, 2014, p. 2)

¹³⁰ Comitê Executivo: Ministério da Justiça – MJ, Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Gabinete Gestor Integrado – GGI: Membros do Comitê Gestor Conselho da Justiça Federal – CJF, Advocacia Geral da União – AGU, Conselho Nacional dos Secretários de Segurança Pública – Consesp, Conselho Nacional de Secretários de Estado de Justiça, Cidadania, Direitos Humanos e Administração Penitenciária – Consej, Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União – CNPG, Colégio de Presidentes de Tribunais de Justiça do Brasil - Colégio de Presidentes, Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais – Condege, Conselho dos Chefes de Polícia Civil – Concpc, Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas – Conapa, Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias – CNPCP, Conselho Nacional de Segurança Pública – Conasp, Secretário Executivo da Enasp.

Ainda que não tenha sido criada precisamente para acompanhar o fluxo administrativo-processual dos crimes dolosos contra a vida, entre os anos de 2010-2011¹³¹ a Estratégia definiu encarregar o CNMP de acompanhar a quantidade de inquéritos finalizados (buscando atingir uma meta de 90% de inquéritos e procedimentos que investigam homicídios concluídos entre aqueles instaurados nos anos de 2007, 2008 e 2009)¹³², e o CNJ de monitorar as pronúncias (meta ENASP 3) e os julgamentos (meta ENASP 4) em ações penais relativas aos casos de homicídios¹³³. Em um primeiro momento também havia sido definida como meta do grupo a redução das subnotificações dos casos de homicídios, buscando que a toda morte violenta correspondesse um inquérito policial. Essa meta, porém, foi abandonada porque carecia de objetividade e porque as subnotificações decorreriam de causas diversas, impossíveis de serem especificadas na meta¹³⁴.

Diante de dificuldades em alcançar o cumprimento das metas, segundo o Conselheiro do CNJ Bruno Dantas, principalmente em razão da escassez de juízes e defensores

¹³¹ Metas e indicadores aprovados em reunião do GGI-ENASP - 01 DE JULHO DE 2010:

1. Eliminação da subnotificação nos crimes de homicídio, de modo que a toda a morte violenta ou suspeita corresponda um inquérito; 2. Concluir, com lavratura de relatório, todos os inquéritos e procedimentos investigatórios criminais instaurados até 31.12.2007, em decorrência de homicídios dolosos; 3. Alcançar a fase de pronúncia em todas as ações penais por crime de homicídio ajuizadas até 31.12.2008; 4. Julgar as ações penais relativas a homicídio doloso distribuídas até 31 de dezembro de 2007.

¹³² Com relação aos inquéritos de 2009, o CNMP (2014) apontava um cumprimento de 63,6% da meta, sendo, entretanto, que 79% dos inquéritos considerados finalizados foram arquivados. Ver <https://inqueritometro.cnmp.mp.br/inqueritometro/home.seam>

¹³³ Entre outros objetivos iniciais também constavam: a) Apresentação de proposta de boletim de ocorrência a ser adotado nacionalmente, implementando-se critérios pautados na taxonomia para seu preenchimento e mapeamento do fluxo da investigação-prazo de conclusão em dezembro de 2011; b) apresentação de proposta de uniformização da classificação dos óbitos em âmbito nacional-prazo para conclusão em julho de 2011; c) elaboração de manual de procedimentos investigatórios e de prova técnica nos crimes de homicídio-prazo para conclusão em julho de 2011, sendo que, vinculado a este grupo ficou a tarefa de realização de diagnóstico, com apoio da SENASP ou da SAL, através do programa Pensando Direito, sobre o sistema de perícias em âmbito nacional e efetividade da prova técnica, considerada fundamental para a elucidação dos crimes de homicídio; d) elaboração de propostas que confirmem maior efetividade e relevância à persecução penal nos crimes de tentativa de homicídio e ameaça-prazo para conclusão em julho de 2011; e) elaboração de proposta de recomendação conjunta entre o CNMP, CNJ e MJ, objetivando criar mecanismos de cooperação entre os órgãos regionais para deslocamento de réus e testemunhas às audiências do Tribunal do Júri-prazo para conclusão em novembro de 2011; f) pesquisa acerca dos indicadores criminológicos e de dificuldades de investigação, a ser realizada nos IPS inseridos na Meta 2; g) pesquisa qualitativa acerca das causas/motivação nos delitos de homicídio, com o intuito de proposição de políticas públicas.

¹³⁴ <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/468-ensp-quer-o-fim-de-homicidios-sem-registro-no-brasil-ate-julho-de-2011?highlight=WyJlbnF%E2%80%A6>. Em substituição a ENASP propôs a elaboração de um diagnóstico sobre os entraves ao desenvolvimento das investigações criminais, consolidado no documento “Meta 2: a impunidade como alvo. Diagnóstico da investigação de homicídios no Brasil”, disponível em http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Enasp/relatorio_ensp_FINAL.pdf

públicos¹³⁵, e também da dificuldade em monitorá-las, o Conselho desenvolveu em 2011 o “Processômetro” (Figura 17), que deveria ser preenchido pelos gestores dos tribunais locais mensalmente; em 2012 passou a divulgar em seu portal um manual de orientação para cumprimento dessas metas, elaborado pelo Tribunal de Justiça do Pará¹³⁶; em 2014 criou o “Selo” para premiar as unidades judiciárias que cumprissem as metas da ENASP¹³⁷, e instituiu oficialmente uma Semana Nacional do Júri para os tribunais de todo o país, bem como a eleição de uma comarca específica para a concentração de esforços no julgamento dos casos de homicídio¹³⁸ (Figura 16).



Figura 16. Cartaz de divulgação da Semana Nacional do Júri, 2014.
Fonte: www.cnj.jus.br

Além dos vários esforços investidos para incentivar os tribunais e magistrados a comprometer-se com o cumprimento das metas da ENASP, entre 2012 e 2014, ou seja, na gestão do Ministro Joaquim Barbosa, o CNJ reforçou a divulgação do projeto em sua plataforma virtual, emitindo 64 notícias (mais de um terço do total de notícias sobre o projeto no período estudado, que foi de 172, e quase 3 notícias por mês de gestão) que ressaltavam desde a busca pela “valorização da vida” até a sanção aplicada pelo CNJ aos tribunais que não informassem os dados referentes ao projeto, no seu papel de órgão fiscalizador e disciplinar do Poder Judiciário, também servindo para exemplificar o que Koerner (2013) descreveu como a postura híbrida do Conselho entre um “formulador de política e um órgão de controle”.

¹³⁵ <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/1490-em-brasilia300?highlight=WyJlbnFzcCJd?tmpl=component&print=1&page=>

¹³⁶ http://www.cnj.jus.br/images/programas/metasp/manuel_orientacao14032012.pdf

¹³⁷ <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61157-ensasp-vai-premiar-tribunais-por-desempenho-na-semana-nacional-do-juri>

¹³⁸ <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61316-recomendacao>

Em 2011, de acordo com o CNJ, o Brasil tinha 90 mil processos relativos a crimes contra a vida ajuizados até 2007 ainda sem conclusão¹³⁹. Em balanço de 2013, o CNJ indicou que haviam sido incluídas no plano de cumprimento das metas da ENASP 38.423 ações, sendo que o cumprimento geral da meta pela justiça estadual foi de 57,05%, e que apenas os Tribunais de Justiça do Amapá, Distrito Federal e Sergipe teriam julgado mais de 90% dessas ações. Vinte estados não julgaram a quantidade de ações determinada na Estratégia e quatro deles informaram os dados com inconsistência (CNJ, 2013b).

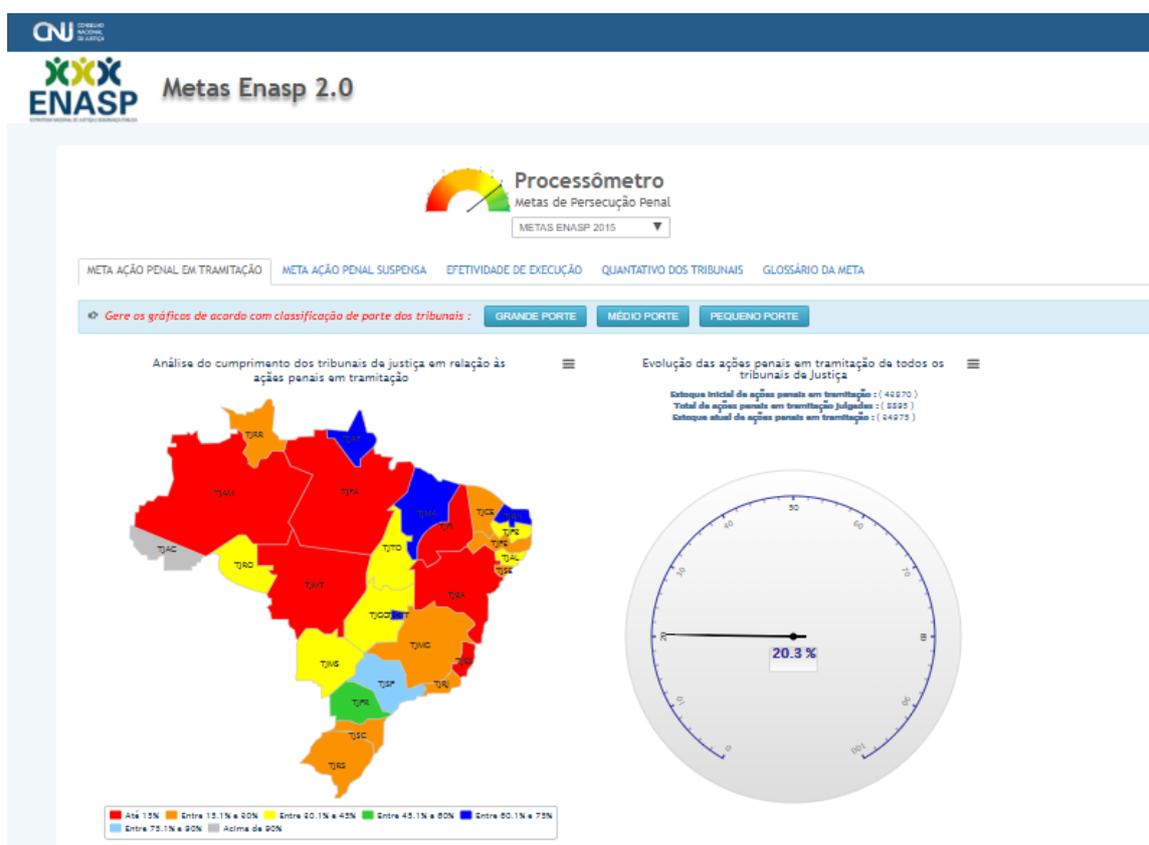


Figura 17. Layout da página do Processômetro do CNJ.

Fonte: <http://www.cnj.jus.br/metasenasp/relatorio/processometro/projeto/6>

Para 2014 e 2015, as metas da ENASP foram reformuladas e passaram a tratar, além do julgamento das ações em tramitação, também do julgamento das ações suspensas (ambas com denúncias recebidas até 31 de dezembro de 2009) e do cumprimento de condenações exaradas até dezembro de 2013 e que ainda não tivessem sido iniciadas. A Tabela 2

¹³⁹ <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/57637-brasil-tem-90-mil-processos-inconclusos-de-crimes-contra-a-vida>

também mostra que para esse período, apesar da quantidade considerável de ações em tramitação julgadas, há forte queda do cumprimento das metas de um ano ao outro, o que poderia indicar a falta de compromisso dos tribunais em apoiar as estratégias adotadas pelo CNJ, a falta de condições estruturais para fazê-la cumprir, ou, ainda, a falta de viabilidade das metas estabelecidas.

	Estoque inicial	Ações Julgadas	Saldo
Meta ações em tramitação 2014	59.602	17.271	42.331
Meta ações em tramitação 2015	39.375	2.933	36.442
Meta ações suspensas 2014	22.633	2.2655	19.978
Meta ações suspensas 2015	21.679	679	21.000
Meta condenações 2014	6.390	552	5.838
Meta condenações 2015	5.225	11	5.214

Tabela 2. Metas ENASP 2014-2015.

Fonte: CNJ, 2014c.

Cumpra ressaltar ainda, que, nas comarcas selecionadas para serem destacadas na Semana do Júri, em cinco dias de projeto foram realizados 2.403 júris (média de 480 júris por dia), dos quais 63,3% resultaram em condenações, 31,25% em absolvições e 5,4% em desclassificação¹⁴⁰, tendo sido a quantidade de condenações divulgada como resultado positivo da ENASP por alguns dos Tribunais de Justiça dos estados, perspectiva que foi reproduzida pelo CNJ na comunicação da sua plataforma virtual¹⁴¹.

¹⁴⁰ Informações sistematizadas sobre os resultados dos julgamentos realizados nas Semanas Nacionais do Júri estão disponíveis apenas para os anos de 2014 e 2015. Diferentemente do dado divulgado pelo CNJ, que calcula o total de condenações e absolvições em razão do total de júris agendados, utilizamos como cálculo a razão entre o total de condenações/absolvições e o total de júris realizados.

¹⁴¹ Não há nenhuma notícia entre as 86 que tratam da Semana Nacional do júri que destaque em sua chamada a quantidade de absolvições, ou mesmo de desclassificações, durante os julgamentos. “Tribunal capixaba encerra semana nacional do júri com 33 condenações” <http://www.cnj.jus.br/noticias/judiciario/79193-tribunal-capixaba-encerra-semana-nacional-do-juri-com-33-condenacoes>; “Semana Nacional do Júri em Roraima condena 7 réus na capital e 3 no interior” <http://www.cnj.jus.br/noticias/judiciario/79176-semana-nacional-do-juri-em-roraima-condena-7-reus-na-capital-e-3-no-interior>; “Tribunal do júri condena a mais de 111 anos de prisão dois acusados de homicídio” <http://www.cnj.jus.br/noticias/judiciario/79074-tribunal-do-juri-condena-a-mais-de-111-anos-de-prisao-dois-acusados-de-homicidio>; “Onze réus são condenados no primeiro dia da II Semana Nacional do

Neste período, mesmo com a preocupação de longa data do CNJ com as condições de superlotação do sistema penitenciário expressas nas notícias sobre os Mutirões Carcerários, não se encontra em seus discursos ou projetos qualquer análise sobre os impactos que as novas condenações ou o cumprimento daquelas pendentes que foram estabelecidas como metas da ENASP pudessem ter no agravamento daquelas condições.

4.6.4. Audiências de custódia

O relatório de gestão do ano de 2015 apresenta as audiências de custódia como principal estratégia para promover ações preventivas que reduzam o “encarceramento desnecessário” (CNJ, 2015a). A ato está regulamentado pela Resolução n. 213/2015 e consiste na apresentação do preso em flagrante ao juiz, no prazo de 24 horas, para que este decida pela legalidade e necessidade de manutenção da prisão. A principal justificativa para a criação do projeto foi a grande proporção de presos provisórios, e, por conseguinte, a busca por reduzir o encarceramento e reduzir a superpopulação carcerária, bem como as seguidas denúncias do uso excessivo e das condições de aprisionamento das pessoas privadas de liberdade provisoriamente¹⁴².

Iniciado pelo acordo firmado pelo CNJ com o Tribunal de Justiça de São Paulo, primeiro local onde as audiências foram realizadas, o projeto se estabeleceu em todos os estados do país por meio da adesão ao termo de cooperação principal firmado entre o CNJ, o MJ e o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), e também na justiça federal, por decorrência da articulação entre o CNJ o Conselho da Justiça Federal. Entre os objetivos iniciais do projeto em São Paulo, consideravam-se (CNJ, 2016b, p.210, destaques meus):

- i.** Verificar a legalidade das prisões em flagrante ocorridas na cidade de São Paulo;
- ii.** Contemplar discussão mais democrática acerca da necessidade da prisão, por meio das manifestações do Ministério Público e da Defesa em ato concentrado e presencial;
- iii.** *Revelar com mais precisão o movimento criminal* da cidade de São Paulo;
- iv.** Instalar estruturas aptas a legitimar a utilização de alternativas penais à prisão, monitoração eletrônica, mediação penal, assistência e serviços sociais;
- v.** Analisar os efeitos (impactos e resultados) da implementação da “audiência de custódia ou de apresentação” na cidade de São Paulo, identificando

Tribunal do Júri” <http://www.cnj.jus.br/noticias/judiciario/79047-onze-reus-sao-condenados-no-primeiro-dia-da-ii-semana-nacional-do-tribunal-do-juri-no-df>.

¹⁴² <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/27/48/Add.3>.

possíveis entraves na operacionalização desse ato processual, até para que sejam estudadas soluções e superadas eventuais inconsistências que permitam possa a experiência ser levada à realidade de outros Tribunais;

vi. Capacitar as autoridades judicial, *policial, ministerial, defensorias, advogados e serventuários para o ato processual*;

vii. Diminuir o *encarceramento desnecessário*

viii. Aparelhar a autoridade judicial para lidar, diante do imediato contato com o preso, com as providências que digam respeito à proteção dos seus direitos fundamentais, notadamente aqueles relacionados à violação da sua integridade física ou psíquica, principalmente em caso de tortura e maus tratos (ensejando medidas imediatas para garantir a integridade física e psíquica de pretensa vítima, sem prejuízo do desencadeamento de providências para a apuração e a responsabilização devidas), e mesmo da constatação de déficits sociais (Recomendação CNJ 49/2014)¹⁰;

ix. Produzir dados a partir das constatações práticas:

- Identificando crimes (tipos penais) com *maior incidência*;
- Averiguando os fundamentos constantes do auto de prisão em flagrante;
- Realizando *estimativa de custos* gerados em razão da implantação da audiência de custódia (considerando o impacto financeiro da implementação da audiência de custódia em nível macro a partir do projeto piloto);
- *Quantificando* a decretação de prisões provisórias e medidas cautelares alternativas, bem como identificando-as;
- *Quantificando* índice de “reincidência”;
- *Quantificando* as hipóteses de relaxamento de prisões;
- *Quantificando*, em razão da implantação do núcleo de mediação, as hipóteses da não judicialização do conflito.

x. Coordenar e organizar a produção de livro, a partir da experiência do “projeto piloto”, demonstrando as vantagens da “audiência de custódia” para o desenho de um “*novo modelo de justiça criminal*”, já compreendendo os primeiros resultados obtidos.

Além disso, o projeto previa a estruturação de uma rede de apoio consistente em uma central de alternativas penais, uma central de monitoração eletrônica, uma central de serviços de assistência social e câmaras de mediação penal em cada um dos estados. Esta rede de apoio às audiências foi instituída por meio da parceria com o Ministério da Justiça, que desenvolveu plano de gestão para as Centrais de Alternativas Penais¹⁴³, reunindo os serviços anteriormente elencados, o que para sua realização exigia a participação também dos Executivos estaduais. Além destas centrais, o CNJ previa também como imprescindíveis à consecução do projeto que as audiências ocorressem de forma ininterrupta, que houvesse monitoramento diário e permanente dos resultados, e que houvesse capacitação prévia de todos os atores que viessem a estar envolvidos com o ato¹⁴⁴.

¹⁴³http://depen.gov.br/DEPEN/dirpp/cgap/modelo-de-gestao/copy2_of_ModelodeGestoparaasAlternativasPenais1.pdf

¹⁴⁴ Sabe-se que estas condições não foram integralmente cumpridas por nenhum dos Tribunais de Justiça dos Estados.

Introduzindo modificação na dinâmica do rito processual penal, as audiências de custódia foram questionadas pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (Adepol/Brasil) por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.240¹⁴⁵, que foi julgada improcedente pelo Supremo Tribunal Federal por entender que não haveria ocorrido inovação no ordenamento jurídico, uma vez que a audiência estaria prevista no Pacto de São José da Costa Rica, do qual o país é signatário, e que a Resolução do CNJ havia apenas disciplinado administrativamente seu funcionamento. Essa posição foi confirmada pelo STF na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/2015¹⁴⁶, quando a Corte, em ação movida buscando a decretação de “estado inconstitucional de coisas” no sistema prisional brasileiro, deferiu em parte a liminar para “determinar aos juízes e tribunais que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realiz[ass]em, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas”¹⁴⁷.

Com a certeza jurídica e política sobre a instituição das audiências de custódia, o Ministro Lewandowski¹⁴⁸ investiu na divulgação massiva do projeto, como se pode verificar nas 426 notícias veiculadas em dois anos de mandato (uma média de 17,75 notícias por mês). Entre essas notícias, a redução de prisões “desnecessárias” e, por conseguinte, da população carcerária, a quantidade de liberdades “concedidas”, de casos de violência policial “registrados”, bem como a economia de recursos na construção de presídios e a adoção do projeto de autoria do CNJ por todos os tribunais do país são ressaltados como resultados positivos dessa empreitada pelo Conselho.

¹⁴⁵ <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4711319>

¹⁴⁶ <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>

¹⁴⁷ Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5448) proposta pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (Anamages) contra a Resolução n. 213/2015 teve sua legitimidade ativa negada pelo Ministro Dias Toffoli. Para uma análise de outras decisões do STF em relação à atuação do CNJ, ver Arguelhes, e Ribeiro, 2015.

¹⁴⁸ Em 2015 o Ministro Lewandowski recebeu o Prêmio Direitos Humanos da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República pela implementação das audiências de custódia no seu intento de prevenir e combater a tortura e a violência policial. Em 2016, a Human Rights Watch reconheceu as audiências de custódia como uma importante prática para combater violações de direitos humanos. O Ministro também recebeu o reconhecimento da relatoria para detenções arbitrárias da ONU e da Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA.

Em publicação que reuniu todas as notícias relativas à inauguração das audiências de custódia em cada um dos estados e na justiça federal, todas com a presença do presidente Ricardo Lewandowski¹⁴⁹, o CNJ destacava que

Os estados que já implementaram a audiência de custódia verificaram que **50%** das prisões preventivas são desnecessárias. O Conselho Nacional de Justiça estima que a redução pela metade do número de pessoas presas antes de terem sido condenadas gerará uma economia anual de **4,3 bilhões de reais**. Além disso, ao deixar de prender 120 mil dessas pessoas, evita-se a construção de **240 presídios**, o que representa uma economia de **9,6 bilhões de reais** (CNJ, 2016b, p. 17, destaques no original).

Estado	Data de implantação	Cidadãos liberados da prisão	Presídios não construídos ¹	Economia total (R\$)
São Paulo	24/2/2015	10.678	21	1.400.530.000
Espírito Santo	22/5/2015	3.182	6	354.552.000
Maranhão	22/6/2015	1.026	2	101.546.000
Minas Gerais	17/7/2015	3.505	7	385.150.000
Mato Grosso	24/7/2015	1.437	2	123.110.000
Rio Grande do Sul	30/7/2015	191	0	2.865.000
Paraná	31/7/2015	2.058	4	221.740.000
Amazonas	7/8/2015	532	1	52.768.000
Tocantins	10/8/2015	199	0	5.373.000
Goiás	10/8/2015	952	1	57.136.000
Paraíba	14/8/2015	942	1	65.434.000
Pernambuco	14/8/2015	1.033	2	107.891.000
Ceará	21/8/2015	1.929	3	172.083.000
Piauí	21/8/2015	410	0	11.070.000
Santa Catarina	24/8/2015	330	0	7.920.000
Bahia	28/8/2015	1.137	2	100.466.000
Roraima	4/9/2015	314	0	6.594.000
Acre	14/9/2015	501	1	12.024.000
Rondônia	14/9/2015	806	1	56.926.000
Rio de Janeiro	18/9/2015	1.317	2	111.608.000
Pará	25/9/2015	412	0	9.888.000
Amapá	25/9/2015	840	1	60.160.000
Alagoas	2/10/2015	78	0	468.000
Sergipe	2/10/2015	473	0	8.514.000
Mato Grosso do Sul	5/10/2015	1.990	3	161.790.000
Rio Grande do Norte	9/10/2015	592	1	52.432.000
Distrito Federal	14/10/2015	3.720	7	358.120.000
TOTAL		40.584	68	4.008.158.000

1. O presídio-padrão comporta 500 presas, com custo de construção de R\$ 40 milhões, em média. Dados registrados até 24/5/2016.

Figura 18. Quantidade de pessoas “liberadas” na audiência de custódia e correspondente economia na construção de presídios, segundo o CNJ.

Fonte: CNJ, 2016b, p. 19.

¹⁴⁹ Em grande parte dos estados o Ministro recebeu honrarias (medalhas, comendas, colares) reconhecendo-o como figura relevante para o Poder Judiciário.

Em seu site, o CNJ apresenta um mapa com dados específicos das audiências de custódia em cada estado, e, como panorama geral, informa que até junho/17¹⁵⁰ haviam sido realizadas 258.485 audiências, das quais 115.497 (44,68%) resultaram em liberdade, 142.988 (55,32%) resultaram em prisão preventiva, em 12.665 (4,90%) casos houve alegação de violência no ato da prisão, e em 27.669 (10,70%) casos, encaminhamento social/assistencial.

Apesar dos resultados apresentados pelo CNJ, em relatório divulgando os dados de avaliação qualitativa do projeto decorrente do acordo firmado com o CNJ porém não disponibilizado no portal do Conselho, o IDDD ressaltava que, apesar da capacidade de adaptação do sistema de justiça criminal, a resistência da cultura interna impedia uma consolidação da prática e o alcance dos seus reais objetivos, seja pela acomodação dos atores a ritos distintos daqueles previstos na Resolução n. 213/2015, seja pelo pouco compromisso com o registro de dados referentes à prática, a fim de permitir seu monitoramento (IDDD, 2016).

O IDDD indicava, ainda, problemas no contato inicial do preso com seu defensor, a desproporcional decretação de prisão preventiva para autuados pretos e pardos, e falhas na apuração de denúncias de violência policial contra os detidos. O documento também apontava a necessidade de aprimoramento do uso excepcional da prisão como medida cautelar, já que

embora o número de liberdades provisórias concedidas tenha aumentado em relação ao período anterior à realização das audiências de custódia, ainda é tímida uma mudança substancial de cenário. O resultado das audiências acompanhadas, no geral, traz um expressivo número de decretações de prisão preventiva. E, como ficou demonstrado, existe um uso demasiado de medidas cautelares alternativas – inclusive para casos em que, antes, concedia-se a liberdade irrestrita (IDDD, 2016, p. 82).

¹⁵⁰ Não é possível ter acesso a dados de caráter longitudinal sobre os resultados da audiência de custódia, já que as informações do Sistac são restritas aos membros e órgãos do Poder Judiciário.

CAPÍTULO 5. ENTRE A ADMINISTRAÇÃO JUDICIAL E O GERENCIALISMO PENAL

5.1. Administrativização do poder punitivo: o controle social das multidões na contemporaneidade

O Estado, como conjunto de fluxos, circulação e relações entre as coisas e as pessoas, à medida em que os fenômenos sob sua tutela se intensificam, vai intensificando e diversificando seus instrumentos de poder. Se no momento de sua constituição foram as leis que serviram para determinar e limitar uma “razão de Estado”, conforme demonstramos no Capítulo 1, com o passar do tempo, as tecnologias de poder passaram a sofrer cada vez mais a influência da lógica do mercado, instituindo como estratégia de condução dos negócios públicos e de manutenção e ampliação do próprio Estado uma política pautada na economia ou, em outros termos, em uma economia política (FOUCAULT, 2008).

Foi, segundo Foucault (2008), a partir do modelo econômico fisiocrata, desenvolvido por ocasião do surgimento e crescimento das cidades no final do século XVIII, com a corresponde ampliação da circulação demográfica, de mercadorias, de doenças e toda sorte de *elementos em movimento*, que o alvo de intervenção do poder deixou de concentrar-se na relação soberano-súdito e passou a ter como objeto o conjunto de relações entre as coisas e das coisas com os indivíduos. Nesse contexto, a estatística, surgida como “ciência do Estado”, ferramenta econômica por excelência que permitia a contagem e o cálculo desses elementos, dimensões e forças que formavam o Estado enquanto tal, serviu como “princípio de decifração” de suas virtualidades e de seus limites e deu visibilidade a um novo objeto do poder que passou a ser conhecido como

população¹⁵¹, sobre o qual passa-se a exercer o *governo*¹⁵² por meio de *dispositivos de segurança* (FOUCAULT, 2008).

A população como objeto técnico-político do governo conduz à inclusão dos indivíduos nos processos intrínsecos às populações, na materialidade dos fenômenos nos quais se permite que os indivíduos existam como seres sociais, desconsiderando a proeminência do sujeito de direitos, antes decorrente do exercício da soberania (FOUCAULT, 2008). A população, nesse sentido, considerada como um conjunto de elementos com essência própria, que não é nem a soma nem a representatividade das características dos seus elementos constitutivos, é um meio onde se distribuem os “casos”¹⁵³ da vida social, cuja continuidade e regularidade determinam o que é “normal” na sociedade, e cujo aumento irregular, fora da previsibilidade dada pelos cálculos sócio matemáticos e, portanto, do controle do governo, é o que representará a partir de então a noção de “crise”.

Segundo Foucault (2008, p.79), o conceito de caso serve para individualizar um fenômeno coletivo anteriormente definido, para “coletivizar, mas no modo da quantificação, do racional, do identificável, de coletivizar os fenômenos, de integrar no interior de um campo coletivo os fenômenos individuais”. É o cômputo de sucessos e insucessos dos fenômenos, sua eventualidade¹⁵⁴, que determinará sua “normalidade”, sendo o “normal”, então, frequente. Desenvolve-se, assim, o uso da realidade para conhecer e operar sobre ela mesma, como forma de regulamentá-la, permitindo governar a partir da “distribuição normal” dos fenômenos nas populações.

¹⁵¹ “a população - a perspectiva da população, a realidade dos fenômenos próprios à população - permitirá eliminar definitivamente o modelo da família e centralizar a noção de economia em outra coisa. De fato, se a estatística tinha até então funcionado no interior do quadro administrativo da soberania, ela vai revelar pouco a pouco que a população tem uma regularidade própria: número de mortos, de doentes, regularidade de acidentes, etc.; a estatística revela também que a população tem características próprias e que seus fenômenos são irredutíveis aos da família: as grandes epidemias, a mortalidade endêmica, a espiral do trabalho e da riqueza, etc.; revela finalmente que através de seus deslocamentos, de sua atividade, a população produz efeitos econômicos específicos” (FOUCAULT, sem data, p. 169)

¹⁵² “Foi através do desenvolvimento da ciência do governo que a economia pôde centralizar-se em um certo nível de realidade que nós caracterizamos hoje como econômico; foi através do desenvolvimento desta ciência do governo que se pôde isolar os problemas específicos da população; mas também se pode dizer que foi graças á percepção dos problemas específicos da população, graças ao isolamento deste nível de realidade, que chamamos a economia, que o problema do governo pôde enfim ser pensado, sistematizado e calculado fora do quadro jurídico da soberania. E a estatística, que no mercantilismo não havia mais podido funcionar a não ser no interior e em benefício de uma administração monárquica que também funcionava nos moldes da soberania, tornar-se-á o principal fator técnico, ou um dos principais fatores técnicos, deste desbloqueio” (FOUCAULT, sem data, p. 169)

¹⁵³ Ou seja, o conceito de caso só existe porque existe uma multiplicidade identificável de outras situações equivalentes, já constituídas como um fenômeno social.

¹⁵⁴ Número de eventos ocorridos dentro dos eventos possíveis, na linguagem estatística.

São essas distribuições que vão servir de norma. A norma está em jogo no interior das normalidades diferenciais. O normal é que é primeiro, e a norma se deduz dela, ou é a partir desse estudo de normalidades que a norma se fixa e desempenha seu papel operatório. Logo, eu diria, que não se trata mais de uma normação, mas sim, no sentido estrito, de uma normalização (FOUCAULT, 2008, p. 83).

Como mecanismos de poder que se constituem a partir da instrumentalização do saber econômico, os dispositivos de segurança funcionam sobre a realidade que já está sendo, sem evita-la ou negá-la, apenas regulando-a. Eles funcionam organizando e planejando o meio, o sistema, que permitirá o fluxo normal de casos, sua distribuição normal na população, procurando reduzir as “normalidades mais desfavoráveis”, fazendo com que as curvas de distribuição dos fenômenos mantenham sua funcionalidade umas em relação às outras, possibilitando, assim, o bom exercício do governo (FOUCAULT, 2008).

Utilizando como exemplo o “caso” do roubo, Foucault (2008, p. 8-9) explica

De maneira geral, a questão que se colocará será a de saber como, no fundo, manter um tipo de criminalidade, ou seja, o roubo, dentro de limites que sejam social e economicamente aceitáveis e em torno de uma média que vai ser considerada, digamos, ótima para um funcionamento social dado. Pois bem, essas três modalidades me parecem características de diferentes coisas que foram estudadas [e daquelas] que eu gostaria de estudar agora.

A primeira forma, vocês conhecem, a que consiste em criar uma lei e estabelecer uma punição para os que a infringirem, é o sistema do código legal com divisão binária entre o permitido e o proibido, e um acoplamento entre um tipo de ação proibida e um tipo de punição. É, portanto, o mecanismo legal ou jurídico. O segundo mecanismo, a lei enquadrada por mecanismos de vigilância e de correção, não voltarei a isso, é evidentemente o mecanismo disciplinar. É o mecanismo disciplinar que vai se caracterizar pelo fato de que dentro do sistema binário do código aparece um terceiro personagem, que é o culpado, e ao mesmo tempo, fora, além do ato legislativo, que cria a lei e do ato judicial que pune o culpado, aparece toda uma série de técnicas adjacentes, policiais, médicas, psicológicas, que são do domínio da vigilância, do diagnóstico, da eventual transformação dos indivíduos. Tudo isso já vimos. A terceira forma é a que caracterizaria não mais o código legal, não mais o mecanismo disciplinar, mas o dispositivo de segurança, isto é, o conjunto dos fenômenos que eu gostaria de estudar agora. Dispositivo de segurança que vai, para dizer as coisas de maneira absolutamente global, inserir o fenômeno em questão, a saber, o roubo, numa série de acontecimentos prováveis. Em segundo lugar, as reações do poder ante esse fenômeno vão ser inseridas num cálculo que é um cálculo de custo. Enfim, em terceiro lugar, em vez de instaurar uma divisão binária entre o permitido e o proibido, vai-se fixar de um lado uma média considerada ótima e, depois, estabelecer os limites do aceitável, além dos quais a coisa não deve ir.

Pela genealogia das razões governamentais feita por Foucault (2008), podemos entender, pois, como a lei como mecanismo de poder do soberano sobre o território passou a conviver em um segundo momento com a disciplina como forma de controle e

disciplinamento dos corpos e, em seguida, com dispositivos de segurança que trabalham sobre “o fluxo natural das coisas”. Antes do que uma proibição ou conformação dos processos sociais, como eram o resultado dos mecanismos legais ou disciplinares, a razão econômica como razão estatal operada pelos dispositivos de segurança vai “apenas” gerenciar os acontecimentos possíveis e prováveis, em um *laisse-faire* da realidade que permite ao Estado exercer seu poder com a mesma invisibilidade que o mercado.

As técnicas de segurança, assim, não vêm para substituir as leis ou os dispositivos disciplinares, mas funcionam reativando-os, transformando-os, autorizando-os a proceder sem maiores resistências. Eles não são elementos sucessivos ou excludentes na história dos mecanismos de poder, mas são instrumentos cujas correlações se modificam e adaptam ao longo do tempo a depender da necessidade do próprio poder (FOUCAULT, 2008). É assim que o disciplinamento das condutas decorrente da multiplicação silenciosa das táticas de controle e vigilância permitiu que se conformassem os “fenômenos naturais da população”, sobre os quais as leis, agora, serão utilizadas como estratégias de governamentalização do Estado, ou seja, da assunção de uma teoria estatal de governo baseada nos próprios elementos constituintes desse Estado, a série de acontecimentos possíveis de serem governados.

Na esfera penal, esta passagem do suplício a uma disciplina inculpada nos corpos dos indivíduos a fim de transformá-los em força produtiva a serviço do modelo capitalista tradicional por meio da vigilância se complementa com a contemporânea gestão da “multidão excedente” (DE GIORGI, 2013), já que grande parte da população não é mais útil aos propósitos do mercado, que agora funciona em base à especulação dos capitais transnacionais e ao trabalho precarizado. No “regime de excesso pós-fordista” (DE GIORGI, 2013), o controle penal aparece em complementariedade ao mercado neoliberal na medida em que funciona como “um desincentivo que pressiona os indivíduos a aceitar qualquer forma de trabalho pouco atrativa e de baixa remuneração” (WACQUANT citado por GARLAND, 2016).

Sob a (des/auto)regulação econômica, as mesmas diretrizes político-econômicas que têm efeito sobre o controle do crime organizam as políticas sociais destinadas aos marginalizados

Como o sistema penal, a estrutura de benefícios do Estado de bem-estar passou a ser vista como um gerador de problemas e patologias, em vez de solução para estes. As propostas de reforma giram em torno da redução de gastos e do

recrudescimento de desincentivos. Outrossim, procuram cercar o pagamento dos benefícios de controles e restrições, além de se empenharem em “excluir as pessoas da previdência”. Menos esforços são destinados ao enfrentamento das causas estruturais do desemprego, da pobreza e da degradação da saúde da população. É impossível não perceber o paralelo com o novo campo do controle do crime (GARLAND, 2014, p. 418-419)

Para Brandariz García (2014, p. 89)¹⁵⁵, “o risco delitual, isto é, a sensação social de insegurança frente a delinquência, opera hoje como metonímia (ou sinédoque) de um conjunto mais amplo de riscos coletivos”, que agregaria o temor pela desproteção pessoal, a incerteza em relação à posição social deteriorada pela decadência da vida produtiva, e a insegurança em relação à existência mais ampla, por deterioração dos parâmetros identitários tradicionais, como a família, a classe, território e outros.

Esta “insegurança ontológica” decorrente da sensação coletiva de desordem aumenta a demanda por controle e punição dos desviantes, mas foge ao alcance do sistema punitivo porque vinculada à estrutura socioeconômica e simbólica sobre a qual o direito penal é incapaz de operar (BRANDARIZ GARCÍA, 2014), a não ser para manter ou reproduzir a desigualdade que dela decorre.

Como a superação da insegurança não é tarefa fácil de ser cumprida, a ampliação do sistema penal se oferece como solução infinita e reiterada, tão ontológica quanto o problema que pretende resolver. Como adverte Dieter (2012, p. 85), “a política criminal governamental sobrevive a partir de suas próprias contradições, e não apesar delas”, alimentando-se das “crises” para poder reformular-se¹⁵⁶.

É esta “estabilidade baseada na precariedade” o terreno sobre o qual se constitui o que Anitua (2008, p. 813) denomina de “criminologia administrativa”, que, ao identificar uma finalidade que nunca se cumpre, qual seja, combater a criminalidade e a sensação de insegurança, adota agora como horizonte possível o cumprimento das regras e ritos formais relacionadas ao sistema de justiça criminal, sem se comprometer com mudanças na realidade criminológica (causas da criminalização, finalidades da punição), apresentando-se, assim, como uma “ideologia desideologizada”.

Neste cenário, em nome do efficientismo administrativo, da necessidade de mostrar resultados que justifiquem a continuidade de existência do sistema penal, ocorre um

¹⁵⁵ Inspirado nas lições de Beck (1998) sobre a sociedade do risco.

¹⁵⁶ Assim como o campo jurídico e, como resultado desta interconexão, o campo jurídico penal.

esvaziamento do debate em relação aos preceitos morais que compõe o direito penal e ao objetivo substancial de “fazer justiça”, em favor de um interesse utilitário de “fazer o sistema funcionar”¹⁵⁷, que leva à uma assepsia da gestão do sistema penal (DIETER, 2012; GARLAND, 2014; ANITUA, 2008).

No contexto de uma sociedade com ênfase na lógica de mercado, onde indivíduos são tidos como seres racionais que buscam maximizar ganhos e estão dedicados à acumulação de bens materiais, o crime, assim como outros fenômenos sociais, passa a ser entendido como um “fenômeno normal” (GARLAND, 1999)¹⁵⁸. Se é da natureza da sociedade capitalista neoliberal conviver com a criminalidade, é coerente entender que não é mais dado ao sistema de justiça criminal tentar promover sua prevenção ou gastar recursos com sua reparação.

A existência inexorável do crime e, portanto, sua previsibilidade, na linha do raciocínio apresentado por Foucault (2008), é justamente o que permite propor seu gerenciamento. A afinidade estabelecida entre o contexto social neoliberal e a política criminal gerencialista aparece, pois, como a melhor expressão da racionalidade¹⁵⁹ penal contemporânea (DIETER, 2012; GARLAND, 1999), “como um novo saber que objetiva *racionalizar o funcionamento do sistema* que gerencia a criminalidade, e não mais a criminalidade em si” (FEELEY; SIMON, 1992, p. 467, destaque meu).

Esta mudança de abordagem sobre a população marginalizada e sobre a criminalização não decorre, contudo, de uma nova configuração da marginalidade, mas da própria necessidade de reconstituição do poder punitivo como forma de controle social. Nas palavras de Bottoms (citado por CHELIOTIS, 2014, p. 95), uma “punitividade populista¹⁶⁰ pela qual os agentes políticos se aproximam da atitude justicialista difusa

¹⁵⁷ Em referência à expressão “What works?” cunhada pelo sociólogo Robert Martinson (1974) em seu trabalho sobre os programas de reabilitação de presos nos Estados Unidos.

¹⁵⁸ Aqui, resta clara a aproximação com a teoria estrutural-funcionalista de Emile Durkheim (BARATTA, 2014).

¹⁵⁹ “A ideia de ‘racionalidades governamentais’ remete antes aos modos de pensar e às formas de racionalidade que organizam essas práticas e lhes fornecem seus objetivos, seu saber e suas formas de reflexão. As racionalidades são, portanto, práticas, antes que entidades teóricas ou discursivas. Elas foram forjadas no campo da resolução dos problemas e na tentativa de fazer as coisas funcionarem. Em consequência, exprimem uma lógica da prática, antes que da análise, e tendem a trazer a marca da prática institucional de que provieram” (GARLAND, 1999, p.64-6).

¹⁶⁰ Cheliotis (2014) diferencia a punitividade populista, explicada acima, do populismo penal, que seria a distorção instrumental da realidade, feita pelos políticos com a finalidade de despertar sentimentos punitivos no público. Apesar de descrevê-las, o autor desconsidera ambas na explicação da atitude das elites no uso da máquina penal, ao contrário da linha sustentada por esta tese.

para submetê-la a seus próprios fins”, como forma de justificar a administrativização e, portanto, a informalização e diversificação de estratégias de controle penal (CARVALHO, 2002).

Conforme define Dieter (2012, p. 2) com base nas lições de Garland, a política criminal figura como um projeto governamental que tem como objetivo a legitimação científica de práticas punitivas de interesse pragmático, ou seja, difundidas como necessárias pelo Estado. Uma dominação tecnocrática, exercida pelos especialistas e especializações de turno com base na quantificação e eficiência, tidas como formas neutras e racionais de conhecimento (O’MALLEY, 2017) e, portanto, de difícil questionamento.

Constrói-se, assim, um discurso neo-positivista (BRANDARIZ GARCÍA, 2015; DIETER, 2012), onde “prender e punir melhor” significa conhecer e controlar estatisticamente os filtros de entrada, permanência e saída do sistema penal, e cuja avaliação passa a ter em vista os processos gerenciais sistêmicos deixando em segundo plano a responsabilização objetiva pela criminalidade (DIETER, 2012; FEELY; SIMON, 1992), constituindo um novo regime de verdade (conhecimentos + práticas) sobre o sistema de justiça criminal, definido aqui como gerencialismo penal.

É a partir deste novo regime de verdade que o sistema penal pode fazer frente às críticas em relação ao fracasso do exercício do poder punitivo (e, por sua vez, ao enfraquecimento do monopólio do uso da força pelo Estado) e recuperar sua legitimidade. Esta legitimação, entretanto, não pode ser considerada uma legitimação política, baseada em princípios e ideologias, mas é, antes de tudo, uma legitimação utilitária, porque seu cerne não está nos ideais de direito e justiça, mas se assenta nos custos (operacionais e políticos) que mobilizar o sistema penal gera para o Estado.

O que sim figura como uma decisão política é a opção por construir a realidade do sistema penal usando dados estatísticos, ou melhor, determinadas estatísticas e os agregados que se formam a partir delas, para tomar decisões administrativas, não havendo nisto qualquer neutralidade ou objetividade, mas sim uma discricionariedade em relação aos temas, grupos e momentos prioritários, que é uma das bases do gerencialismo.

Neste ponto é capital o papel simbólico desempenhado pelas linguagens racionalizadoras e gerencialistas, em particular pela linguagem dos números. Estado e agências privadas produzem uma quantidade sem precedentes de indicadores estatísticos sobre taxas e modalidades de delitos – passadas, presentes e previsíveis no futuro –, pondo em evidência os traços de um âmbito com certa homogeneidade interna e confins delimitados. “Os números” –

relembra N. Rose (1999, p. 212) – “não se limitam a descrever uma realidade pré-existente; a constituem”. Não há que surpreender-se de que sejam juízes políticos a priori os que determinam os objetivos, a frequência e as modalidades das medidas (Alonso & Starr, 1987). Como uma lente de aumento que concentra os raios de sol para ascender um fogo, os números permitem ao Estado distrair a atenção pública de outros setores da vida social, nos quais os problemas permanecem, vinculados à crise de ação e eleição do próprio Estado (CHELIOTIS, 2014, p. 90, tradução minha).

Pelo gerencialismo penal, as decisões jurídicos-penais continuam sendo aplicadas sobre os pobres, os excluídos, os discriminados, mas que, na dinâmica das multidões ou, em termos foucaultianos, dos dispositivos de segurança sobre as populações marginalizadas, e tendo como base as técnicas gerencias, são administrados a partir de uma categorização estatística-conceitual que os insere em grupos considerados de risco, seja como risco à sociedade, seja como risco ao funcionamento do próprio sistema de justiça criminal.

Além disso, o caráter pragmático da administrativização das práticas punitivas relativiza os preceitos jurídicos penais minimamente garantistas, como o devido processo ou a individualização ou proporcionalidade da pena, para privilegiar parâmetros de organização do próprio sistema penal, sobrepondo a lógica crise-emergência-medidas-administrativas ao paradigma crime-culpabilidade-punição. A relação a ser analisada no contexto da política criminal gerencialista deixa de ser aquela de rompimento dos padrões de condutas sociais (indivíduo-sociedade) para ser a travada entre o sistema de justiça e os *agregados criminais preferencias*.

Sob as formas intermediárias de controle, a prática criminal gerencialista mantém a sociedade em permanente atenção sobre o que está acontecendo com a administração da criminalidade; inclui na rede de atenção e fiscalização dos apenados e da criminalidade as organizações da sociedade civil; cria e/ou incentiva novas modalidades de alternativas ao encarceramento sem, contudo, retirá-las da esfera penal; e modifica o tipo de vinculação dos atores externos com o sistema, já que produz a “verdade” a partir da qual aqueles se mobilizam. Estes processos compõem o que aqui definimos como a dimensão de governança do gerencialismo, que combina estruturas, articulações e medidas tendentes a remediar as deficiências dos fundamentos democráticos da política penal (BALLESTEROS, 2012).

Em sua forma expressiva, a categorização se sobrepõe à individualização das condutas; substituem-se os tipos penais e os bens que pretendem tutelar por categorias estatísticas

gerenciáveis de processos criminais; adotam-se ações corretivas e saneadoras *a posteriori*, assumindo o mal funcionamento do sistema como um dado e tendo como foco ações para repará-lo; e desconsidera a possibilidade de usar o direito penal como forma de proteção dos indivíduos frente ao poder punitivo do Estado para privilegiar sua “sistematização” como forma de organizar o exercício deste poder. O conjunto destes processos designamos como governamentalidade¹⁶¹.

A prisão continua sendo o núcleo central da política criminal, ao redor da qual vão sendo projetadas as alternativas intermediárias e soluções emergenciais que o gerencialismo propõe. A superpopulação carcerária e os riscos dela decorrentes, como a reincidência, as rebeliões e a possibilidade de fortalecimento de facções criminosas e consequente piora da segurança pública, são considerados como fatores desencadeadores das práticas gerenciais, cujas crises e curvas de eventos devem ser administrados para não afetar o “funcionamento normal do sistema” (FEELEY; SIMON, 1992). Não se questiona a prisão ou a privação de liberdade como punição, mas se organiza o sistema para “prender menos” a fim de evitar as “crises”, e para que as prisões estejam sob constante vigilância, ainda que meramente numérica, e, assim, a partir delas, se decida como, quanto e com que rapidez devem ser aprisionadas as pessoas submetidas ao sistema penal.

Como alerta Carvalho (2014, p. 136-137), o “atual discurso gerencialista justifica a partir de parâmetros de razoabilidade (‘governabilidade e reserva do possível’) o encarceramento massivo como instrumento eficaz de contenção de grupos indesejáveis ao convívio social”. Em nome da redução de danos, acaba-se legitimando a violência de Estado - violência estrutural autoritária em busca de ações eficazes para a supressão [ou negação] dos conflitos, resultando na “governamentalização do Estado Penal” (CARVALHO, 2014, p. 140)¹⁶².

¹⁶¹ “governamentalidade [como] técnicas de governo que se tornam a questão política fundamental e o espaço real da luta política” (FOUCAULT, sem data, p. 171).

¹⁶² “Penso, inclusive, que esta seja uma importante chave para compreender a necessidade que determinados acadêmicos têm de afirmar a “superação” teórica da criminologia crítica e a “ingenuidade” político-criminal do abolicionismo, ambos (criminologia crítica e abolicionismo) símbolos da radicalidade na luta pela mudança da orientação nas formas de controle social. Na realidade, estes discursos de desqualificação da criminologia crítica e, sobretudo, do abolicionismo, decorrem diretamente da adesão destes intelectuais à lógica gerencialista, aos pressupostos da governança” (CARVALHO, 2014, p. 140).

5.1.1. Ser mais um na multidão: efeitos simbólicos da categorização penal sobre os sujeitos criminalizados

Onde o funcionamento do sistema passa a ter destaque em relação às próprias pessoas que foram inseridas nesse sistema ou às condições criminológicas e políticas que o orientam e, por consequência, o planejamento da “administração da justiça penal” passa a ser feito a partir de aspectos processuais e/ou organizacionais, podemos dizer que nos deparamos com o que definimos como gerencialismo penal.

No Brasil, já há diversos estudos que mostram que seja na fase de persecução penal pela polícia ou pelo Ministério Público, seja na fase de sentenciamento pelos integrantes do Poder Judiciário, a estereotipação dos indivíduos funciona como um dos principais parâmetros decisivos. A análise individualizada de casos, principalmente em situações envolvendo os delitos de maior repercussão social, como os roubos, furtos e delitos de drogas, não pode ser considerada como regra decisória. No que ficou conhecido como justiça de linha de montagem, a prática mostra que esses crimes ou as pessoas que são acusadas de estar envolvidas com eles são enquadrados em decisões pré-determinadas em razão da “periculosidade” ou do “risco à sociedade” que representam, ou em razão das concepções pessoais que os operadores do direito têm sobre as causas e consequências da criminalidade e sobre sua missão pessoal e profissional em relação ao tema.

O que a gerencialismo penal faz é reforçar os parâmetros genéricos e generalizantes de funcionamento do sistema, organizando-se, agora, também com base em estatísticas referenciais para definir o que deve funcionar prioritariamente – quais delitos perseguir, quais momentos processuais visibilizar, quais criminosos privilegiar (seja para libertar, seja para condenar). É a partir dos agregados criminais que são tomadas as decisões que servem para descongestionar o sistema imprimindo-lhe eficiência (melhor relação custo-benefício), dando uma resposta à opinião pública sem maiores considerações sobre sua efetividade (resultados concretos em termos de realização de direitos).

Os presos e os processos a eles referentes são a fonte a partir da qual se chega à quantificação e, por conseguinte, à caracterização do que é o sistema penal. Processar, prender ou soltar é uma forma de produzir informação que servirá ao próprio sistema para conhecer-se e operar sobre si mesmo. Esta prática, que já era recorrente com a população prisional, que se contava, recontava e ainda assim continuava submetida às mais graves

violações de direitos, continua se aplicando sobre a realidade carcerária, mas agora se estende aos detidos em flagrante, aos processados por crimes considerados relevantes por definição da administração da justiça, aos cumpridores dos diversos tipos de penalidades, entre outros grupos preferencias.

Nessa esteira, assim como há grupos considerados socialmente excedentes, há agregados penais inflacionados, que atrapalham o sistema no seu objetivo de mostrar efetividade e controle sobre a criminalidade. Administrativamente, “o indivíduo, o sujeito desviado como ‘caso’, só tem relevância enquanto for possível classificá-lo numa categoria” (ANITUA, 2008, p. 815), o que acaba por acrescentar uma nova etapa (gerencial) e um novo critério (eficiência) ao processo de seletividade do sistema penal, como descrito por Grosner (2008, p. 56-57)

As estatísticas criminais, como baseadas apenas na criminalidade identificada e perseguida e, pois, nos resultados da criminalização, falsearam a distribuição da criminalidade nos grupos sociais e distorceram as teorias da criminalidade baseadas nesta distribuição[...]

O sistema penal, assim, recebe, primeiramente aquela parcela da criminalidade selecionada *quantitativamente* – seja pela incapacidade operacional do sistema, seja por fatores de seleção da vítima, que impedem que aquele fato chegue ao conhecimento das instâncias oficiais de controle. Chegando ao conhecimento do sistema, nova seleção ocorre nos casos, agora *qualitativamente*. Da totalidade dos casos que conformam essa criminalidade aparente, apenas uma parcela deles percorrerá o processo de criminalização secundária e uma parcela ainda menor desses casos será etiquetada e entrará no sistema prisional. Esses casos sofrerão uma seleção qualitativa – das condutas e indivíduos que serão ou não etiquetados.

Da administrativização do direito penal¹⁶³ no âmbito judicial, racionalizado, tecnicamente desideologizado, resulta não só um novo momento a ser considerado no processo de criminalização pela esfera judicial, mas também, em razão da categorização estatística, a despersonalização dos indivíduos criminalizados, tratados como um conjunto uniforme de casos, uma população. A neutralidade estatística constrói uma identidade coletiva criminal a partir da intersecção de dados populacionais, definindo o “eu criminoso” a partir do cruzamento de um conglomerado de categorizações e indicadores que constituem ou, no limite, neutralizam, novas subjetividades, como indicou Foucault (2009).

¹⁶³ Carvalho (2002) aponta, em sua crítica aos discursos das reformas processuais penais, que é o direito penal a “matriz genealógica” do direito processual penal, por isso, aqui, utilizamos a expressão “direito penal” como síntese de ambos.

Os indivíduos, categorizados e enquadrados de acordo com grupos previamente definidos por características genéricas relacionadas ao crime que cometeram ou à etapa processual-penal na qual estão inseridos - “os presos provisórios, os homicidas, os egressos, os presos de alta periculosidade” -, são sujeitos criminais coletivizados. À imagem identitária do agregado criminal associa-se uma consciência coletiva criminalizante que se impõe sobre os sujeitos criminalizados, alterando sua concepção sobre seu lugar no sistema e sobre o próprio sistema penal. A reunião de dados sobre os processos criminais não são mera forma de produção de conhecimento, mas, antes, definição das “características penais” dos sujeitos incluídos nesses processos e, por consequência, de suas oportunidades dentro do sistema.

A autoridade moral do direito, agora acrescida da cientificidade do planejamento estratégico baseado em estatísticas, opõe sua força simbólica sobre os indivíduos categorizados de acordo com as necessidades do sistema penal. Para De Giorgi (2013), as representações estatísticas são um simulacro do real que retira do indivíduo sua concretude, substituindo-a por construções artificiais do grupo ao qual se lhe atribui pertinência. O pertencimento ao grupo criminal, diferentemente daquele construído a partir da identidade política ou social em relação a uma classe, gênero, origem, etnia, decorre, ao contrário, da sua desconstrução enquanto sujeito e consequente inserção enquanto dado estatístico.

O controle, castigador ou disciplinador, agora é também desconstitutivo. Faz do sujeito uma reunião de fragmentos que definirão *a priori* o lugar que ele poderá integrar no sistema enquanto sujeito criminalizado, adicional ao processo de criminalização primária e secundária que já o marcaram como sujeito socialmente excluído. Para o sistema penal, à referência do perigo ou exclusão social que o sujeito representa soma-se o “elemento gerencial” que o identifica, permitindo, assim, que o controle sobre o sistema penal possa ser confundido e difundido como o controle sobre os sujeitos perigosos. Nas considerações de De Giorgi

Não conseguindo exercer-se sobre o ‘tornar-se múltiplo’ dos sujeitos, o governo do excesso os cristaliza, atribuindo-lhes violentamente uma identidade pré-definida

[...]

Retira-lhe a palavra. A linguagem e a possibilidade de comunicar a própria condição existencial lhe são tolhidas, reduzindo-o, assim, à afasia (2013, p. 113).

Estas práticas gerenciais dispersas e tecnicistas, dissimulam a dimensão política de marcação dos sujeitos a serem incapacitados, tendo como consequência o impedimento da distinção entre o precário e o desviante - desvio social e estatístico (DE GIORGI, 2013). Os próprios estudos críticos sobre o sistema penal passam a encará-lo a partir dos temas estatisticamente relevantes, não só porque os números sobre seu funcionamento desvelam o mundo antes desconhecido em razão da desídia e do secretismo, mas também porque a partir deles pode-se respaldar as ciências humanas não dogmáticas, como a sociologia, a política e a própria criminologia, de fundamentos exatos pela falta dos quais muitas vezes são desautorizadas no conjunto dos saberes penais. Há que se cuidar, entretanto, para que, como alerta Carvalho (2014, p. 145, destaque meu), “no campo das ciências criminais, a teoria oficial e as práticas gerencialistas [...] [não] sustentem o discurso dos grandes criminólogos e penalistas que forneceram as condições de possibilidade para a *transformação dos marginalizados sociais em ‘objetos’ de intervenção no laboratório criminológico*”.

5.2. Afinidades eletivas entre gerencialismo e direito penal

Diversos estudos há tempos já alertavam para uma mudança bastante significativa nas características das práticas de controle do crime e do criminoso, na retórica utilizada para difundir essas práticas e nas consequências que essas mudanças ocasionariam no cenário do sistema penal (O’MALLEY, 2017; GARLAND, 1999, 2014; FEELEY; SIMON, 1992). Com destaque esses estudos indicam o surgimento de uma “nova penalogia” (FEELEY; SIMON, 1992), que acompanha as alterações das estruturas e propósitos dos Estados ao final dos anos de 80: com o desmonte dos Estados de bem-estar ou desenvolvimentistas pelo mundo, também começavam a ser questionadas a finalidade das políticas criminais “previdenciárias”, isto é, aquelas que buscavam reinserção e reabilitação do apenado (GARLAND, 2014) e toda a engenharia que se destinava a fazer frente à delinquência e suas consequências.

A política penal previdenciária sobreviveu com força enquanto os Estados tinham recursos para investir em políticas sociais ao mesmo tempo em que as discussões sobre a criminalidade e os criminosos ainda sustentavam sua origem na precariedade das condições sociais de vida, assim como enquanto à pena era atribuída a capacidade de

reformatar e reintegrar o preso, funções que, mais tarde, foram criticadas não só pelos neoconservadores, que demandavam mais castigo e punição, como pelos neorretribucionistas, que pleiteavam uma “pena justa” (*just desert*), e também pelos progressistas, que não compactuavam com a tese de que o encarceramento, e o consequente cerceamento de liberdade e de convívio social, pudesse fazer com que o preso recuperasse sua condição de sociabilidade (BRANDARIZ GARCÍA, 2014).

A convivência e alternância destas frentes de disputa pelo espaço e pela simbologia penal ocorreu à medida que novos conhecimentos se desenvolveram, intercambiando entre si o resultado de alterações nas instituições, nas práticas e nas mentalidades relacionadas ao crime, ao criminoso e às respostas que deveriam ser dadas para garantir a ordem social. Estas correntes penalógicas, distribuídas em distintas intensidades e variedades entre as agências penais, ainda que disputassem esses espaços, compartilhavam tanto as questões estruturais das quais partiam para fazer a crítica ao sistema criminal, como a situação conjuntural onde essa crítica se construía, sendo, todas elas, adaptações às condições culturais e sociais de sua época, em geral no sentido de fazer o sistema de justiça penal funcionar melhor ou ser mais produtivo (GARLAND, 2014).

Segundo Dieter (2012, p. 5), “três eram as tendências mais visíveis no que se refere à política criminal contemporânea: (a) o populismo, (b) o apelo à justiça global e (c) o gerencialismo (“managerialism”)”, sendo a política criminal gerencial a mais expressiva, porque estaria alinhada com as necessidades do modelo econômico neoliberal e, além disso, porque seria capaz de englobar os propósitos das duas outras tendências ao utilizar um discurso de fácil adesão por parte opinião pública (populismo) e também estar destinada à gestão da criminalidade transnacional de grande repercussão.

Como mencionado, de estratégias de individualização de persecução penal, onde o infrator era o foco de atenção, onde o objetivo da pena era promover a responsabilização através de medidas retributivas, mas também reintegradoras, as políticas criminais que foram se conformando no bojo do processo de constituição dos estados neoliberais voltaram sua atenção para a necessidade de otimizar o funcionamento do sistema de justiça criminal e, para tanto, foram transitando gradualmente entre: i) a atenção processual individual e a regulação de agregados criminais (tipos de crimes, presos e processos) de interesse; ii) o tratamento do apenado e a expansão de sua vigilância através de esquemas menos custosos, porém mais difusos e sutis do que o aparato prisional; e iii)

o enfrentamento do delito e a gestão da criminalização dentro do sistema penal (FEELY; SIMON, 1992).

De acordo com Feeley e Simon (1992), esta nova penalogia, ainda que não sendo uma doutrina ou escola penal formalmente constituída, porém refletida em diversas técnicas quantitativas e gerenciais de classificação dos “grupos/populações” criminais e dos seus “fluxos” no sistema penal, permitia dar maior visibilidade e entendimento às suas operações ao mesmo tempo em que reorienta as práticas punitivas a partir da organização administrativa do seu público (BRANDARIZ GARCÍA, 2014).

Foi assim que algumas instâncias do sistema de justiça criminal, considerando que sua clientela seria uma constante e que seu funcionamento deveria ser condizente com os ditames da modernização do Estado, passaram a propor que a preocupação do sistema estivesse em fazê-lo funcionar da maneira “mais eficiente” possível, estabelecendo um modelo performativo de justiça penal (BRANDARIZ GARCÍA, 2015)¹⁶⁴.

Impregnadas pelas tendências doutrinárias da administração pública gerencial que determinou a reforma dos Estados nos anos 1980, para reduzir seu tamanho e fazê-los funcionar de modo teoricamente não-intervencionista, as políticas criminais gerenciais transplantaram da lógica das políticas públicas neoliberais para a arena penal algumas de suas principais práticas: a busca por uma melhor coordenação entre as diferentes instituições responsáveis pela persecução penal, assumindo-as como parte de uma sistema sob governança; a colaboração entre essas instituições a fim de reduzir os custos operacionais; o destaque para o planejamento estratégico, com definição de ações e suas respectivas metas; processos definidos por critérios de mercado, como a quantidade de demanda à qual o sistema tem que responder (*input*) e a produtividade que ele consegue alcançar (*output*); foco no rendimento do sistema (utilização dos meios - eficiência), em detrimento da medição concreta de resultados (fins - efetividade); indicadores de

¹⁶⁴ Não podemos desconsiderar a possibilidade de que esta estratégia de readequação do sistema penal com relação ao seu objeto e seus objetivos seja resposta, ou consequência ainda que indireta, das ponderações feitas pela criminologia crítica a respeito do modelo seletivo e arbitrário de criminalização operado pelas agências penais. Agora com foco em elementos internos (em tese tecnicamente racionalizados a partir de critérios organizacionais), o sistema penal, ou ao menos o Judiciário foco desta tese, poderia escapar de responder a essas críticas, argumentando que seu funcionamento agora estaria voltado à verificação das condições jurídico-processuais do crime e dos criminosos, e não mais às suas características pessoais ou sociais. Obviamente, como veremos no decorrer deste Capítulo, esta argumentação não se sustentaria porque há evidentes implicações entre uma dimensão e outra da criminalização secundária.

avaliação elaborados com base em estatísticas endogenamente produzidas e divulgadas; a criação de incentivos para que as instituições e seus operadores trabalhem de acordo com o planejamento; e a construção de uma imagem pública por meio de estratégias comunicacionais de mercado (BRANDARIZ GARCÍA, 2015).

Os administradores da justiça se deparam com um cenário onde é impossível resolver todos os problemas do sistema penal, mas, de outra sorte, têm grande discricionariedade para definir as situações que serão gerenciadas, em razão da grande quantidade e tipos de estratégias à sua disposição (FEELEY, 1972). Na outra ponta do sistema, porém, pela sobreposição do gerencialismo penal, os operadores judiciais, juízes e servidores, podem ver-se tolhidos em sua discricionariedade decisória pela mecanicização do sistema, e o consequente reforço da padronização das decisões, e pela imposição de critérios de produtividade como forma de avaliar seu trabalho. Na sua análise da realidade estadunidense, Dieter (2012, p.119-120) identifica que o gerencialismo

é expressão de uma aproximação pragmática em relação à criminalidade que ressuscita a promessa de imparcialidade, e de acordo com as melhores expectativas, efetivamente evitaria a influência de preconceitos, idiosincrasias, convicções políticas, traumas e experiências pessoais, etc. no “decision making” dos agentes responsáveis por investigar os cidadãos denuncia-los, decidir sobre sua imputabilidade, julgá-los e executar as penas eventualmente impostas.

Paradoxalmente, como se vê, a demanda por controle real implicava abandono das formas tradicionais de controle legal, pois a *gestão eficiente e impessoal da criminalidade* só seria um projeto viável com a desregulamentação judicial dos *processos de criminalização*. A própria lei penal deveria ser reformulada, abandonando parâmetros axiológicos de justiça e abrindo espaço para a *automação* da repressão, transformando policiais, promotores, juízes e agentes penitenciários em *gestores* [...]

A padronização decorre, assim, de uma tentativa de uniformização principiológica sobre o que deve ser objeto prioritário do sistema penal, e de uma verticalização pragmática sobre as estratégias e os momentos nos quais o sistema penal deve operar (DIETER, 2012). O convívio entre uma dimensão jurisdicional e outra gerencial contrapõe, respectivamente, um espaço onde se deve decidir como a punição será aplicada como forma de controle social em cada caso, por meio do poder de jurisdição (adjudicação), e outro onde o controle social opera independentemente do caso concreto, a fim de provar a capacidade de exercer aquele poder (otimização) - o primeiro tendo como principal paradigma o devido processo penal, o segundo, a duração razoável do processo em sua interpretação administrativizada.

A preocupação que surge diante deste novo modelo (BRANDARIZ GARCÍA, 2015; GARLAND, 1999) é que, sobre uma das mais importantes funções distintivas do sistema penal, qual seja, conter o poder punitivo do Estado, vão se aplicando os métodos usados em atividades que nada tem a ver com a vida e liberdade das pessoas e com os fundamentos morais da justiça:

Em resumo, criminosos não são o referente (o *logus*) organizativo da criminologia. Ao invés, a criminologia tem se transformado em um subcampo de um discurso analítico generalizado da política pública. Este novo conhecimento criminal almeja a racionalização da operação dos sistemas que administram criminosos, e não lidar com a criminalidade. As mesmas técnicas que têm sido usadas para melhorar a circulação de bagagens nos aeroportos ou a entrega de comida podem ser usadas para melhorar a eficiência do sistema penal (FEELY; SIMON, 1992, p. 466-467, tradução minha).

Ainda que não tenha como se deter na análise individual dos casos, uma vez que sua missão seria ter um olhar geral sobre o Poder Judiciário, a administração da justiça penal deve considerar que as estratégias utilizadas na organização dos tribunais terão impacto na forma como os juízes decidem e nas diretrizes que estão orientados a seguir por força dos programas e metas que se lhes impõem. Assim como um precedente judicial tem força jurídica sobre as decisões tomadas pelos juízes - às vezes orientativa, outras vinculante-, as técnicas gerenciais têm efeitos práticos e uma força simbólica própria que acaba por produzir mudanças nas práticas decisórias. Tendo a eficiência lugar como significante pré-concebido em relação à prestação jurisdicional, vindo de uma autoridade judiciária, ele poderá interferir na aplicação das normas jurídicas, em um sistema que já tende a funcionar de modo automático e politicamente irrefletido, podendo chegar a condicionar “a visão de mundo, e, por conseguinte, a condução, pelo juiz, dos atos do processo e a (des)consideração dos direitos fundamentais na geração da norma para o caso concreto” (SANTOS JÚNIOR, 2013, p. 9).

Na construção desta nova racionalidade decisória, há também um deslocamento dos conhecimentos utilizados pelo sistema, que, se antes destacavam os saberes clínicos e, em seguida, de profissionais das humanidades, como psicólogos e assistentes sociais, hoje são orientados por estatísticos, administradores e gestores, o que diversifica os dispositivos de saber-poder do sistema penal, processo identificado por Foucault desde a era do disciplinamento como forma de diluir o sentido punitivista do aparato criminal

um processo global levou os juízes a julgar coisa bem diversa do que crimes: foram levados em suas sentenças a fazer coisa diferente de julgar; e o poder de

julgar foi, em parte, transferido a instâncias que não são as dos juízes da infração. A operação penal inteira carregou-se de elementos e personagens extrajurídicos. Pode-se dizer que não há nisso nada de extraordinário, que é do destino do direito absorver pouco a pouco elementos que lhe são estranhos. Mas uma coisa é singular na justiça criminal moderna: se ela se carrega de tantos elementos extrajurídicos, não é para poder qualificá-los juridicamente e integrá-los pouco a pouco no estrito poder de punir; é, ao contrário, para poder fazê-los funcionar no interior da operação penal como elementos não jurídicos; é para evitar que essa operação seja pura e simplesmente uma punição legal; é para escusar o juiz de ser pura e simplesmente aquele que castiga.

[...]

A justiça criminal hoje em dia só funciona e só se justifica por essa perpétua referência a outra coisa que não é ela mesma, por essa incessante reinscrição nos sistemas não jurídicos. Ela está votada a essa requalificação pelo saber. Sob a suavidade ampliada dos castigos, podemos então verificar um deslocamento de seu ponto de aplicação; e através desse deslocamento, todo um campo de objetos recentes, todo um novo regime da verdade e uma quantidade de papéis até então inéditos no exercício da justiça criminal. Um saber, técnicas, discursos “científicos” se formam e se entrelaçam com a prática do poder de punir.

[...] uma história correlativa da alma moderna e de um novo poder de julgar; uma genealogia do atual complexo científico-judiciário onde o poder de punir se apoia, recebe suas justificações e suas regras, estende seus efeitos e mascara sua exorbitante singularidade (FOUCAULT, 1987, P. 25-26).

O modelo gerencialista proposto para o Judiciário apresenta, ainda, uma forte *afinidade eletiva* (WEBER, 2004a) com nosso sistema penal de matriz inquisitorial, mesmo que flexibilizado pela postura constitucional adversarial. Tal como na diretriz administrativa gerencialista as estatísticas estão para dar respaldo *ex ante*, como forma de definir o problema prioritário, ou como resultado a perseguir em forma de meta de julgamento, no modelo inquisitivo de processo penal, a busca pela verdade “real” se dispõe a sustentar a convicção já construída pelo juiz durante sua participação na fase investigativa, que apenas será confirmada na etapa de julgamento.

Assim como é objeto de investigação no processo penal inquisitivo, porque só a partir dele se pode chegar à “verdade real” que será julgada (LIMA, 2010), o réu ou investigado – agora na forma de agregados – também é a fonte a partir da qual se chega a construir a realidade administrativa do sistema de justiça penal,

Uma característica central do modelo gerencial é a marcação dos violadores para construir um registro dos encontros com a justiça criminal a fim de determinar ao longo do tempo quem oferece menor risco e quem é de alto risco, e assim a necessidade de monitoramento mais estreito e talvez sanções formais no futuro. Para os propósitos da marcação, a privação de liberdade as vezes é irrelevante porque o objetivo é construir um registro de quem tem encontros com a lei e quantos são (KOHLEH-HAUSMANN, 2014, p. 624).

Outro aspecto relevante dessa afinidade é o apego à formalização da linguagem, ao uso de técnicas “duras” de comunicação. Se, por um lado, o modelo gerencialista privilegia a quantificação e a padronização de fluxos a serem seguidos pelos órgãos judiciais do sistema penal, por outro, a forma escrita, registrada em papel, em prejuízo da oralidade, é a predominante nas práticas inquisitivas como maneira de dar-lhes validade e credibilidade, assim como de facilitar o trabalho dos juízes no momento de decidir, que poderá consultar os autos ao invés de ter que se orientar pela produção dinâmica das provas que ocorre nas audiências orais dos modelos penais adversariais.

No modelo inquisitivo, ainda, o juiz continua sendo o “senhor do processo”, participando da investigação e atuando de ofício em diversos momentos processuais, não atuando como filtro do poder punitivo do Estado, mas ele mesmo representado o “Estado-rei”, que busca a realização do seu poder de punir. É assim também que age a administração penal gerencial: como única responsável por organizar o sistema penal, a elite jurídico-administrativa monopoliza sua condução com o propósito de mostrar resultados efetivos, mostrar que a justiça funciona, que está preocupada em fazer a justiça funcionar e que, assim, está cumprindo seu papel como Poder de Estado.

Aliada a esta perspectiva está também a figura do juiz-agente-de-segurança, que não se entende como garantidor de direitos, mas sim parte da máquina de combate à violência tipificada como crime. Apoiados na crença em um sujeito criminal racional, que decide agir a depender dos custos de transação do crime, o juiz-agente-de-segurança acredita que a prevenção geral negativa resultante do “combate à impunidade”, entendido como sinônimo de aumento do número de punições, ou seja, do funcionamento eficiente do aparato penal, seria capaz de reduzir criminalidade.

A mesma ideia de “resolutividade” do sistema penal, representada do ponto de vista administrativo pelo estoque de processos criminais ou pela sua taxa de congestionamento, também indica que só interessa ao sistema a entrada de casos novos à medida em que outros forem resolvidos, como forma de controlar uma “quantidade tolerável (leia-se, administrável) de crimes”. Daí decorre a utilidade aos processos gerenciais das práticas de desjudicialização ou resolução alternativa de conflitos, como a justiça restaurativa e a transação penal, aptas a reduzir a demanda pelos serviços jurisdicionais e, assim, evitar uma crise por sobrecarga. Como, contudo, alerta Carvalho (2002, p. 44) considerando a demanda por celeridade, informalização e privatização dos conflitos penalizáveis,

A tendência dos sistemas punitivos de se transformarem cada vez mais em sistemas de controle administrativizados, e sempre menos penais em decorrência do processo de descodificação, produz uma séria crise no conjunto das normas e dos mecanismos que negam a informalidade do controle social.

[...]

Ao desregulamentar as normas e sanções dos desvios puníveis, bem como ao desjudicializar o processo de resolução do caso penal e de execução da pena, a estrutura do controle social formal retoma modelo penal irracionalista, cuja ausência de garantias ao indivíduo perfila um sistema “bárbaro” de contenção da violência.

A isso também se associam as formas alternativas de penalidades, que desafogam o sistema carcerário, reduzindo os quantitativos que o expressam, mas também desincumbindo os magistrados de acompanhar a execução de seu cumprimento e da responsabilidade pelo excesso de pessoas encarceradas, bem como das consequências ocasionadas pelo encarceramento massivo. Zaffaroni e Outros (2015, p.45-46) constataam que, tendo em vista a baixa capacidade operacional sobre a criminalização secundária, as agências criminais orientam-se por “fazer o mais simples”, selecionando a “obra mais tosca da criminalidade” e “as pessoas que causem menos problemas”. Privilegiando a persecução de fatos de fácil criminalização e a execução de penalidades de menor complexidade no âmbito jurisdicional, e abstendo-se de modificações estruturais, o sistema penal alcança sua legitimidade pelo que Brandariz García (2015) define como profecia auto cumprida.

Para o gerencialismo

Só se pode governar bem se, efetivamente, a liberdade ou um certo número de formas de liberdade forem respeitados. Não respeitar a liberdade é não apenas exercer abusos de direito em relação à lei, mas é principalmente não saber governar como se deve. A integração das liberdades e dos limites próprios a essa liberdade no interior do campo da prática governamental tornou-se agora um imperativo (FOUCAULT, 2008, p. 475)

O direito penal é por excelência o ramo do direito cerceador de direitos. Diferentemente de sua justificação dogmática, ele não visa “proteger” os bens jurídicos, vez que não atua preventivamente ou os restitui, nem defender o direito das vítimas, já que estas continuam alijadas do monopólio que o Estado tem sobre a ação penal, seja na pessoa do promotor, seja na figura do juiz. Sua função máxima continua sendo segregar e punir aqueles que se enquadram na tipificação das ilegalidades oficialmente determinadas.

Qualquer programa ou ação que ignore ou negligencie a violência simbólica e real que a lei e as agências do sistema penal têm sobre os indivíduos criminalizados só faz manter as estruturas de poder e dominação e reforçar sua desconstrução enquanto sujeitos de direitos. A “modernização” do campo penal por meio da administração gerencialista da justiça não tem se mostrado capaz de romper este ciclo. Primeiro, porque não assume para si esse horizonte, deixando de expor explicitamente os fins político-criminais a que se destina; segundo, porque como se demonstrou, as práticas que adota estão mais alinhadas, ainda que irrefletidamente, à reprodução ou reforço de suas mais profundas mazelas do que à superação delas; terceiro porque, não alterando a situação do sistema penal, a administração da justiça evita macular o próprio poder que tem sobre ele.

5.3. CNJ e o “governo dos juízes sobre a criminalidade”

Inserido no campo jurídico, espaço de distribuição do poder definido pelas posições e relações de seus agentes e instituições que determinam sua dominação sobre outros integrantes do campo e de outros campos, funciona o subcampo da administração da justiça estatal, que se destaca pela especialização, racionalização e concentração desse poder, não só por ser composto por um grupo restrito, mas também porque aborda e domina um tema estratégico. Como indicamos a partir de Weber (2004a), a administração é uma forma especial de dominação.

O governo penal exercido pelo Conselho Nacional de Justiça, como órgão máximo da administração da justiça estatal, alia seu poder político decorrente das condições institucionais e culturais analisadas, com as especificidades da política criminal, no sentido zaffaroniano do termo, que desenvolve. Na seara administrativa, o campo jurídico penal se renova vinculadamente ao assumir para si o discurso e as práticas da organização gerencial, sem, contudo, deixar de usufruir dos privilégios que o direito lhe garante.

No vértice do campo jurídico a quem cabe definir a “ordem legítima do Estado”, a força simbólica do “direito gerencial” opera a partir da combinação da formalidade, neutralidade e universalidade tanto do direito como da administração, que evocam uma organização voltada aos fins (justiça + satisfação do usuário do serviço), mas que na prática acabam por privilegiar os meios (processos + planejamento).

Incumbido de uma “missão constitucional”, o CNJ se permite estender o espectro de incidência do Poder Judiciário sobre aspectos da área penal que estão além do âmbito da organização judiciária, adentrando não só no âmbito da jurisdição, como também no das competências de outros Poderes e instituições. Além disso, ainda que com responsabilidade de responder apenas pelo governo judicial, as diretrizes do CNJ também interferem nas esferas de gerência e operação do próprio Judiciário (PNUD, 2005a), dispondo tanto sobre os sistemas de informação e a alocação de recursos das unidades judiciárias, como sobre o agendamento de julgamentos, a atenção ao público e outras rotinas de trabalho.

Não se assemelhando à recomendada “administração de bastidores”, a participação do CNJ na área penal deixa de observar alguns dos principais aspectos de uma administração de justiça de qualidade. Reconhecendo importantes avanços em termos de transparência e de interlocução com outros atores, não podemos deixar de considerar que, assim como em outros países, o Conselho Nacional de Justiça no Brasil também parece ser uma “solução técnica” apresentada como resposta a um problema político – principalmente quando se refere à política de justiça penal.

A autonomia do Conselho com relação a outros Poderes – e o respaldo dado pelo STF a suas ações -, a definição ampla de competências¹⁶⁵, e uma composição majoritária de juízes, com prevalência regimental da posição do Presidente, também presidente do Supremo, levam a uma confusão entre a atuação do CNJ como órgão administrativo ou como parte do Poder Judiciário, ora atuando como dissociado dos problemas e desafios deste, ora como parte de seus resultados e transformações -neste último caso, em especial quando se trata de suas estratégias comunicacionais e da construção de sua reputação.

Os critérios estabelecidos pelo PNUD (2005a) permitem-nos dizer que o CNJ é um órgão completamente autônomo e, como adiantamos, diferentemente da categorização feita por Garoupa e Gingsburg (2008), para o campo aqui em análise, com prevalência de membros de Tribunais¹⁶⁶ (6 dos 15 membros) e com competências – entre as manifestas e as latentes - que não se restringem à manutenção da organização administrativa, entendemos

¹⁶⁵ Que, inclusive por força do § 4º. do artigo 103-B da Constituições, poderão ser alteradas pelo Estatuto da Magistratura, lei complementar cuja iniciativa é do próprio Supremo Tribunal Federal (art. 93, CF).

¹⁶⁶ Presidência do Supremo Tribunal Federal, um membro do Superior Tribunal de Justiça, um do Tribunal Superior do Trabalho, um do Tribunal Regional Federal, um do Tribunal Regional do Trabalho, um de Tribunal de Justiça. Além disso, os três outros membros pertencentes ao Poder Judiciário (um juiz federal, um juiz do trabalho e um juiz estadual) são indicados também pelos Tribunais.

que o CNJ poderia ser considerado um Conselho de poder ao menos intermediário. Isso porque, apesar de não deter atribuição para indicar juízes ou determinar regras de nomeação e de não definir a destinação dos recursos orçamentários dos Tribunais, o CNJ apresenta predominância da elite jurídica-administrativa e define, avalia e disciplina a atividade jurisdicional de seus membros, apesar da falta de coercitividade de suas resoluções e recomendações.

Além disso, preservando a lógica interna de funcionamento – seja no que tange à operação como linha de montagem, seja em relação à cultura punitivista – o CNJ não tem conseguido (ou talvez ainda não tenha se proposto firmemente a) institucionalizar os objetivos da reforma da qual se originou (Emenda Constitucional n. 45/2004), ao menos no que diz respeito à “democratização da justiça” e “à melhoria dos serviços jurisdicionais”, que no âmbito penal, entendido como espaço para contenção do poder punitivo, significam, no mínimo, mitigação da seletividade, garantia dos direitos processuais e substanciais das pessoas criminalizadas e das vítimas, e condições dignas de cumprimento de penas.

Sem definir uma diretriz coerente e explícita para sua política criminal, o CNJ avança randomicamente no propósito de administrar a justiça penal. Tendo como referências os níveis de abordagem e de alcance de resultados apresentados nas Figuras 1 e 2 desta tese, poderíamos dizer que nessa área, conforme o que foi apresentado, o Conselho atua de forma reativa (existe uma abordagem, mas ela ocorre de forma posterior aos problemas, com pouca ou nenhuma evidência de implementação), e com resultados limitados (resultados escassos, com algumas tendências de melhorias em alguns indicadores e divulgação limitada sobre o resultado das iniciativas).

Ainda com relação aos indicadores, a quantificação da realidade penal empreendida pelo gerencialismo merece atenção. Primeiro, em razão da forma de produção e coleta de dados, cujos critérios são contingentes e cuja responsabilidade recai em profissionais muitas vezes não capacitados para tal tarefa; segundo, porque a multiplicação de estatísticas e bancos de dados pode levar a uma dispersão, ao invés de uma focalização, das atividades, principalmente se as informações aparecem repetidas ou descontextualizadas; e, terceiro, e mais importante desde a perspectiva criminológica aqui adotada, porque podem contribuir para reforçar a desumanização do campo penal à medida em que os indivíduos criminalizados passam a ser tratados como agregados

criminais cuja principal relação se dá frente ao próprio sistema penal e não à sociedade - e sua dimensão política - como um todo.

A análise da cidadania excludente decorrente da formalização jurídica do “sujeito de direitos” não pode, no campo jurídico penal, desconsiderar, ademais, a operação seletiva e estigmatizante de suas agências e atores. Seja como discurso do qual resulta a despersonalização do direito penal, seja como atividade que promove a administrativização do poder punitivo, o gerencialismo que caracteriza a administração da justiça promovida pelo CNJ cumpre um rol relevante nesse cenário. Como demonstra Godoi (2017, p. 36) a partir de sua etnografia no sistema carcerário

O conjunto de documentos escritos que constitui um processo duplica a existência do preso num outro circuito, ao mesmo tempo em que concretiza o Estado e sua ação sobre a população carcerária, por outros meios que não a muralha [...]

É pela materialidade e pelo fluxo dos papéis que se condiciona o fluxo dos corpos e se assinala o destino de todos e de cada um. Nos gabinetes do sistema de justiça, os processos – não diretamente os presos – são avaliados, encaminhados e chancelados, e esse fluir impacta, conforma e individualiza a experiência que cada um terá na prisão.

Nesse sentido, merece destaque a atenção dada pelo CNJ ao Geopresídios, que sistematiza as informações do Cadastro Nacional de Inspeções dos Estabelecimentos Penais, a nosso ver, uma das principais tarefas dos juízes de execução penal – não nos referimos a preencher o cadastro, mas a realizar efetivas inspeções nas unidades prisionais. Da forma como as inspeções são conduzidas, com as informações que são coletadas, e os parcos reflexos que as inspeções produzem, não há utilidade em constituir um cadastro como o Geopresídios, cujas informações replicam em muito aquelas divulgadas pelo Relatório Inforpen, elaborado pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen), sem a perspectiva longitudinal nem a problematização que este traz. Efetivas inspeções evitariam os gastos humanos e financeiros com os Mutirões Carcerários indicados pelo Conselheiro supervisor do DMF na gestão Lewandowski (CNJ, 2017b), mas, principalmente, evitariam muitas violências, violações e tantos outros tipos de mazelas que de longa data marcam o sistema prisional.

Políticas para a construção de presídios, para promoção de saúde no espaço prisional, formação profissional de reeducandos, de competência do Executivo, assim como mutirões carcerários para suprir a inação dos magistrados e tribunais no cumprimento de

suas funções em matéria de execução penal, se bem são extremamente importantes para que os direitos e benefícios das pessoas presas sejam concretizados, não podem ser alentados sob pena não só de invadir a competência de outros órgãos, mas de incentivar a manutenção da desídia dessas instituições e atores, que se conformam em aceitar as medidas saneadoras que se lhes impõe ou, como *free riders*, esperam para aproveitar os resultados e a reputação construídos pelo CNJ para, a partir deles, mostrar que cumpriram com suas responsabilidades, em uma conseqüente desestabilização da distribuição de poderes e funções. A administração da justiça assim realizada pode criar uma nova armadilha para o sistema, que fica dependente das iniciativas do CNJ para “funcionar”.

Há, contudo, resistências internas e externas ao caminho que vem sendo traçado nesse sentido. Da parte dos magistrados, a crítica se refere ao efficientismo que o cumprimento de metas lhes impõe, à avaliação de seu trabalho a partir de critérios quantitativos inclusive para promoção em sua carreira, e à falta de participação nos diagnósticos e definição de diretrizes traçados sobre o sistema que conduzem. De parte dos parceiros externos, junto com as oportunidades que citamos na Introdução, logo se viram importantes desafios para sua institucionalização: desde outros órgãos estatais e níveis federativos alertando para a ingerência do CNJ em competências locais, passando por organismos de pesquisa e universidades levantando questionamentos críticos sobre projetos em desenvolvimento ou por desenvolver, até entidades da sociedade civil que indicam o perfil elitista da condução do CNJ sobre o tema. Todos interlocutores considerados válidos pelo Conselho, mas cujas vozes ainda não alcançaram dimensão suficiente para flexionar o rumo que seus trabalhos têm tomado.

Para Escrivão Filho, por outro lado, desde uma perspectiva distinta da acima exposta, no seu entendimento sobre a possibilidade de que a administração da justiça pudesse interferir de forma positiva na política de justiça, sobretudo pelo alargamento das funções da presidência do CNJ, os Mutirões Carcerários e o Programa Começar de Novo seriam um exemplo da oportunidade de “planejamento e movimentação institucional, tomando medidas e realizando ações nunca dantes concebidas no âmbito do Poder Judiciário” (ESCRIVÃO FILHO, 2010, p. 22). Nesse mesmo sentido vai a opinião de Sadek (2015, p.307), quem, ao fazer um balanço dos 10 primeiros anos do CNJ, considera que os mutirões teriam conseguido “inverter a lógica prevalecente, rompendo o círculo vicioso de denúncias, de imobilismo e agravamento da situação” do sistema prisional. Eu mesma

já me manifestei sobre a importância, mas também sobre a necessidade de um profundo aperfeiçoamento, das Audiências de Custódia aqui estudadas (BALLESTEROS, 2016).

Do mesmo modo, já considerei os órgãos do Poder Judiciário como parte integrante de um “sistema de justiça criminal” que tinha lugar na política de segurança pública (BALLESTEROS, 2012), posição que hoje reviso, ao menos em parte no que tange à função de prevenção geral que se lhes atribui. Como exposto, não entendemos que a eficiência possa ser confundida com o “fim da impunidade”, isto é, como o aumento da demanda condenatória, nem que a “punitividade” ou a redução da criminalidade devam ser consideradas as finalidades precípua do sistema de justiça penal, tal qual agora o restringimos como exercício da jurisdição pelos membros e órgãos do Poder Judiciário¹⁶⁷.

Desde esse ponto de vista, nos parece questionável que algumas das ações do CNJ interfiram em aspectos da defesa processual, como os núcleos de assistência jurídica; das atividades de persecução penal e acusação das Polícias e Ministério Público, como a ENASP, o Banco Nacional de Mandados de Prisão, o Plano de Gestão para o funcionamento das varas criminais e de execução penal; ou, ainda, em políticas de segurança pública, caso do Programa Segurança sem Violência, do Programa de Segurança Pública com Cidadania, de Segurança na Copa de 2014 e na Copa das Confederações, e das Unidades de Polícia Pacificadora.

Observa-se, além disso, que a variação e descontinuidade de muitos projetos também interferem na missão atribuída ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Prisional, a quem cabe conduzir projetos que começam a cada nova gestão ou projetos que repetidamente tratam dos mesmos aspectos, mas que desconsideram todo o acúmulo anterior já produzido. Criado para aglutinar as ações do CNJ na área penal, o DMF tem papel importante, porém limitado, na consecução de seus objetivos legais. Isto porque muitas das ações aqui analisadas, como visto, ocorrem em ambiente paralelo, ora sob a forma de metas e planejamento, ora sob a forma de atos normativos e pesquisas, ou, ainda, por conta de comissões e grupos de trabalho.

¹⁶⁷ Em 2016, segundo o Atlas da Violência 2018 produzido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o Sergipe teve a maior taxa de homicídios do país (64,6) e Amapá a quinta (48,7), colocando em questão a tentativa de usar o combate à impunidade ou, em perspectiva teórica, a prevenção geral, como resultado da Semana Nacional do Júri, onde esses estados foram dois dos três que cumpriram as metas de julgamento desse projeto estabelecidas pelo CNJ.

Apesar dessa descontinuidade, às vezes dos programas, às vezes dos seus resultados, como demonstramos, durante todas as gestões do CNJ o tema penal foi objeto de sua ação, constituindo, pela análise do real funcionamento de sua engenharia institucional e dos valores que mantém, uma política criminal própria instituída desde seus primórdios. Em relação à definição das diretrizes gerais para o Poder Judiciário, cumpre ainda destacar a absoluta predominância da posição do presidente sobre os demais integrantes do Conselho, seja na figura do Conselheiro Supervisor ou do Coordenador do DMF, ou de diretores e servidores com perfil mais técnico.

Por outro lado, merece destaque a abertura promovida pelo CNJ em distintos espaços de discussão e formação das diversas temáticas penais, para divulgar as pesquisas que apoiou ou encomendou, assim como para disseminar a multiplicidade de perspectivas a respeito do tema. Não é pouco para o campo jurídico, construído e mantido endogenamente, como diria Bourdieu (1989), desde suas próprias competências e obras, que profissionais de outras formações e com outras visões sejam ouvidos e possam construir diálogo com o Judiciário. Por isso, nos parece importante considerar, entretanto, que muitos dos grupos de trabalho e comissões instituídas pelo CNJ ainda se restrinjam à participação de juízes e juízas, ou, pior, à participação apenas de Conselheiros, diretores ou servidores do órgão, e também que algumas das pesquisas conduzidas pelo Conselho, mas que não obtêm resultados que estão de acordo com as concepções que o órgão tem sobre os temas investigados, não recebam a devida divulgação ou incorporação para os projetos futuros ou para aperfeiçoamento dos projetos em andamento.

Talvez por ainda apresentar debilidades no processo de monitoramento e avaliação do seu próprio trabalho e das recomendações e resoluções que determina aos Tribunais, o CNJ custe a considerar as críticas e os equívocos que comete como parte do duplo círculo de aprendizado (*double loop-learning*) que compete ao órgão de administração da justiça disposto a aprender e flexibilizar suas ações (LANGBROEK, 2010). Neste escopo também poderia interferir a falta de distinção entre informações para o Poder Judiciário e as sobre o Poder Judiciário, aquelas úteis para o planejamento de suas atividades, estas últimas, para a construção da reputação e imagem judicial.

Os benefícios que o CNJ possa pretender buscar para si ou para o sistema judicial como um todo a partir da reputação que constrói no âmbito da administração da justiça penal não poderiam basear-se em “informações imperfeitas” ou em “atalhos”, das quais

derivem uma “nova aparência” para o Judiciário. Uma “justiça penal total”, que supostamente é capaz de englobar tudo e todos, ou seja, que crê poder resolver todos os problemas da justiça penal, não é mais que a distorção do próprio sentido de justiça, em seu modelo de “razão universal”, pretensa substituta do campo político

O direito penal se apresenta sempre como opção disponível quando outros meios de regulação fracassaram ou quando a coragem política capitulou. O sacrificial é sempre o meio de reação da justiça. É que a justiça penal não pode esquivar-se à tarefa de anunciar sua decisão: ela é obrigada a se pronunciar, essa é sua razão de ser. [...]. Nesse caso, também a atual canalização para a justiça, talvez explicada sobretudo pelo desaparecimento das instâncias que preenchiam uma função moral, demonstraria mais uma falta do que uma nova demanda positiva (GARAPON, 2001, p. 106).

Não se trata de considerar uma volta à estrita positivação do direito e de sua aplicação, tão ingênua como a ideia de que “a justiça tudo pode”, mas de que há limites que devem ser buscados com a aplicação do direito penal – o limite do poder punitivo, e limites que devem ser respeitados pela administração judicial – a não interferência na jurisdição. A “nova ordem” a ser instituída pela administração da justiça é a de construir as condições necessárias para a realização estrita dos já conhecidos preceitos e princípios jurídicos, até hoje não cumpridos em sua integralidade.

Se, como anunciamos, não é possível estabelecer uma relação causal entre o crescimento do poder e da reputação da elite jurídico-administrativa e a não efetivação de direitos em âmbito penal, tampouco é possível negar que o lugar de “guardião das promessas” democráticas que o contexto sociopolítico lhe permite ocupar, com a consequente responsabilidade pela consciência moral que isso implica, terão suficiente força simbólica para definir o lugar prático e metafórico das pessoas criminalizadas na sociedade, a depender de como elas sejam apresentadas como “dados da realidade”.

Pela dinâmica em que se apresenta e pela articulação das diversas frentes até aqui expostas, podemos reiterar que a administração da justiça penal desenvolvida pelo Conselho Nacional de Justiça é característica do que neste Capítulo descrevemos como gerencialismo penal: composto por uma dimensão de gestão judiciária voltada aos Tribunais e juízes, de existência inegável, mas que ainda precisa de aprimoramento se pautada pelas linhas de uma administração de qualidade; por uma dimensão de governança judicial, que amplia a rede de parceiros do sistema penal, as formas de controle por meio de “alternativas à prisão”, que produz informações que servem ao

próprio sistema, e que merece atenção na medida em que serve tanto de crítica como de respaldo ao seu funcionamento; e outra representada pela governamentalidade, como expressão do governo sobre a população prisional, a massa de presos provisórios, o grupo de egressos ou, na verdade, sobre sua objetificação enquanto quantidade de processos, prazos e penas.

Estas três dimensões da administração da justiça penal não formam um tripé, firme, forte, estável, que serve de base. Elas se combinam em um tríptico, de frentes variáveis, móveis, ajustáveis e apresentáveis de diferentes formas e em diferentes modelos, a depender das necessidades do sistema e do público, que tanto pode permitir o fluxo livre do objeto gerenciável, como estabelecer seus limites para sua exclusiva intervenção. É a convivência da estabilidade das formas neopositivistas, com a precariedade dos conteúdos criminológicos. O fluxo “natural das coisas” sob a qual se exerce governo, neste caso, um *governo de juízes sobre a criminalidade por meio do gerencialismo penal*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta tese nos propusemos a problematizar a atuação do Conselho Nacional de Justiça na área penal, a partir das referências da administração da justiça, em seus aspectos políticos e sociais, e da criminologia, em sua vertente sobre o gerencialismo penal, em um trabalho que talvez pela primeira vez analise uma experiência mais sistêmica da realidade brasileira desde essa perspectiva.

Sabendo-nos conscientes das contribuições que gostaríamos de oferecer com este estudo, também ponderamos sobre suas limitações. Não é tarefa fácil fazer uma interlocução apurada de correntes teóricas de tão distintos matizes, correndo o risco de simplificá-las ou descolá-las do espoco mais amplo das escolas às quais pertencem, assim como de sobrecarregar a fundamentação teórica do texto com visões e conceitos desconexos. Entendíamos importante, entretanto, estudar o objeto a partir das suas próprias contradições – as políticas penais do CNJ em suas versões política, jurídica e administrativa. Também consideramos relevante oferecer um olhar distinto daquele que em geral se pesquisam tanto o campo da administração da justiça, como o da política criminal, buscando constituir, em seu conjunto, um estudo da administração da justiça penal.

O essencialismo jurídico que intentamos caracterizar no primeiro Capítulo, demonstrando como a formalização e universalização do direito, com a conseqüente neutralização e deshistoricização dos indivíduos e das relações sociais, têm implicações na ação política do sujeitos, deve ser lido em estreita relação com os aspectos que a prática de uma administração gerencialista destaca na ação do Estado. É no campo jurídico-administrativo que a igualdade formal assume a forma de tratamento estatístico, uniformizante e aglutinador, preterindo o “caso a caso” em favor do “todo”, e onde a independência para expressar a “função social do direito” se combina à discricionariedade para definir a “administrativização da justiça”.

É também no campo político da administração da justiça estatal (ALMEIDA, 2010) que as elites jurídicas, como personificação especializada dos poderes judiciários, revelam como a norma deve aplicada tendo em vista a necessidade de uma organização judiciária racionalizadora. Esboçamos algumas das relações deste campo com os tribunais inferiores, com parceiros externos e com os sujeitos criminalizados (por meio dos

processos que os representam), e que configuram o exercício de seu poder. Os “serviços jurídicos” produzidos por esta elite ocupam lugar estratégico na hierarquia das instâncias judiciais justamente em razão do poder político que configuram. Determinar as “prioridades da justiça” aos dominar os espaços administrativos eleva seu capital social e simbólico e promove a transformação do campo ao deslocar as forças e lutas dentro e fora do campo. O aprofundamento da análise empírica destas relações e posições preliminarmente indicadas nesta tese resta como tarefa para futuros trabalhos, inclusive no que elas significam para os próprios agentes do sistema, por meio de entrevistas ou investigações mais detidas sobre suas biografias e trajetórias profissionais.

Ainda assim, como pudemos ver, no campo da administração da justiça penal, o direito como “forma de/da justiça” promove uma legitimidade utilitária oportuna para garantir o lugar do campo jurídico. A questão judiciária como questão política se materializa aí como um poder que legitima o próprio poder do direito, na medida em que o faz parecer “funcionar” independentemente das questões de mérito. Seguindo a esteira do direito emancipado da política e dos juízes emancipados do direito, agora surge a possibilidade de que o “direito se emancipe dos direitos”.

A administração gerencial, ou o uso de alguns de seus mecanismos, em especial a quantificação por meio de indicadores estatísticos e a organização por meio do planejamento estratégico, assim como qualquer outra forma de organização judiciária, não são um problema em si mesmo, assim como tampouco são a solução para todos os males do Estado. É o que está “por trás da instituição” estatal e de suas funções latentes o que nos mostrará os resultados concretos dessa administração e seus reflexos políticos e sociais. Seria criar um falso embate estabelecer uma dicotomia entre a promoção da transparência e do conhecimento da realidade do sistema de justiça penal e a crítica ao gerencialismo como uma das formas de administrar este sistema.

Ao menos nos estudos aqui utilizados como referência, não há nenhum outro exemplo de Conselho de Justiça que esteja tão envolvido com projetos que extrapolam os limites da organização judiciária como é o do caso brasileiro. Se a teoria nos propõe que a administração da justiça esteja dividida em governo judicial, gerência e operação (PNUD, 2005a), o que as fontes documentais apresentadas nesta tese nos mostram é que, além destas três dimensões serem interpenetráveis no cotidiano das práticas administrativas, elas também se apresentam sob outro aspecto à medida em que nos detemos nos detalhes

do funcionamento da administração operada pelo CNJ. A nosso ver, as dimensões de gestão, governança e governamentalidade são as que conformam a política criminal do Conselho - o que acontece na experiência concreta da administração judicial ao menos na área penal -, melhor representando sua atuação do que aquelas propostas pelas teorias da administração da justiça.

Ainda assim, utilizamos os critérios da administração de justiça de qualidade para demonstrar que, mesmo tendo apenas estes como parâmetro, sem considerar todas as complexificações que resultam de sua aplicação ao campo penal, o CNJ estaria distante de cumprir com as funções atribuídas aos órgãos de administração – se é que em algum momento chegará a cumprir tais funções, como demonstram as análises de correlação apresentadas no final do Capítulo 2.

Nesse sentido, o debate sobre a institucionalização das reformas judiciais ganha especial relevo. Os discursos e disputas que gravitam entorno a essas reformas, concentradas ou apropriadas pelo campo jurídico, mais do que transformações, parecem seguir o caminho da acomodação de interesses, o que no campo penal significaria assegurar o monopólio do poder punitivo e promover sua reconfiguração como objeto administrativo do Poder Judiciário. A Emenda Constitucional n. 45/2004, e especialmente a criação do CNJ, não foi pensada em razão dos impactos que poderia ter na justiça penal, mas hoje, diante das evidências, é preciso considerá-la desde essa perspectiva, tendo em vista o “paradoxo das consequências” que pode engendrar.

A expressiva quantidade de ações, projetos, atividades, pesquisas, atos normativos, grupos de trabalhos, bancos de dados, assim como de temas e abordagens do CNJ no âmbito penal, ainda que com nuances típicas de um órgão cuja presidência se alterna a cada dois anos, nos leva a considerar a ampliação de poderes do Judiciário desde seus espaços administrativos. O Relatório Justiça em Números, o Cadastro Nacional de Inspeções de Estabelecimentos Prisionais, os relatórios de cumprimento de Metas ENASP e de cumprimento de Metas dos Planejamentos Estratégicos, e o Processômetro, são alguns exemplos de uso das estatísticas que podem degenerar em um quantitativismo que sirva apenas ao próprio sistema de justiça penal, como forma de dar visibilidade ao fenômenos constitutivos do Estado e ao governo que este exerce sobre eles, no processo que Foucault (2008) designou como “governamentalização”.

As pesquisas, os acordos e termos de cooperação, o Programa Começar de Novo, os Grupos de Monitoramento e Fiscalização instituídos nos tribunais locais, por sua vez, trazem consigo as características de uma coordenação interinstitucional que ao mesmo tempo em que amplia o rol de atores envolvidos com novas formas de controle penal e os reposiciona frente ao Judiciário, serve de amparo à distribuição de responsabilidades e de custos – neste caso, os políticos – pelas mudanças operacionais do sistema.

Os Mutirões Carcerários, a Semana Nacional do Júri, as Semanas de Conciliação, representam não só a visão eficientista da administração, que resolve grande quantidade de processos em pouco tempo de trabalho, na lógica da concentração de esforços (custo/benefício), como também a normalização de problemas estruturais do sistema de justiça penal que o órgão administrativo vai remediando sem incidir em suas bases. A entrega de “produtos-processos-resolvidos” pode até responder às diretrizes de “descongestionamento da justiça”, mas não supera – e, ao contrário, tende a agravar – uma “justiça em linha de montagem” acrítica e não individualizada.

Estes e os outros projetos descritos no Capítulo 4 em uma primeira aproximação e sistematização do material empírico, ainda precisam ser analisados em maior profundidade e organizados de forma a dar nova concretude ao objeto de pesquisa. Sua categorização e uma abordagem comparativa que permita encontrar as similitudes e discrepâncias entre os projetos, os documentos e as gestões, assim como suas especificidades em termos de impactos no cenário da justiça criminal e na vivência das pessoas criminalizadas, com destaque para a transversalidade de questões de gênero e raça, certamente serão avanços no trabalho aqui realizado.

Obviamente, como todo o marco teórico, as problematizações e os conceitos trabalhados a partir dos estudos sobre o gerencialismo penal não podem ser transferidos nem tampouco apropriados sem análise crítica e contextualizada em relação à realidade brasileira. Além desta perspectiva não substituir outras já existentes, e que com ela conviverão na prática e na teoria (e, por isso, de forma consciente, em nenhum momento nos referimos ao gerencialismo substituindo-as, mas sim, convivendo, contrapondo, sobrepondo, etc.), apontar suas aproximações com a administração da justiça feita pelo CNJ não significa assumi-la como a única possível ou aderir a todos os seus preceitos – se em algum momento assim possa parecer, atribuo mais à imprecisão linguística do que epistemológica. Deter-nos em sua caracterização e detalhes não teve outro propósito se

não estabelecer as bases sobre as quais se construirão futuras apreciações. Não se pode ter dúvidas ou questionamentos sobre o que não se conhece.

Além destes, muitos desafios permanecem. Seria importante, por exemplo, verificar se e em que medida a combinação do atores internos ao CNJ que se destacam por atuar no campo penal – seu Presidente, o Conselheiro Supervisor e o Juiz Coordenador do DMF – implicariam diferenças no tipo de programas adotados e no grau de institucionalização dos mesmos, assim como seria importante identificar se há outros atores além dos aqui citados que tenham influência sobre o tema.

Também resta pendente a análise dos processos levados a Plenário pelos Conselheiros e pelo Presidente, onde se poderia verificar em maior extensão quais são os temas “judicializados” dentro do CNJ e seus resultados para a política penal. A abordagem da atuação do CNJ no campo penal, nesse sentido, também poderia se dar a partir da literatura sobre judicialização da política ou sobre o ativismo judicial, da qual prescindimos aqui por opção metodológica e sobre os quais, supostamente, o planejamento estratégico serviria de contrapeso.

Cumprir considerar ainda uma importante frente de atuação do CNJ que foi apenas tangenciada, referente à sua participação e influência nos processos legislativos da pauta penal. Os indícios levantados demonstram que há grande participação do órgão seja em relação a projetos de lei sobre a dinâmica processual, seja no tange ao posicionamento do Judiciário como centro motriz de algumas políticas criminais. Invertendo o foco, haveria também a possibilidade de estudar de que maneira o protagonismo do CNJ, em especial no tema da execução penal, estaria sendo recebido pelos poderes Executivos estaduais.

Reforçar também a análise da concentração do poder da cúpula judiciária e da construção da sua reputação como vocalizadora e promotora das soluções para o sistema penal representa uma oportunidade para explorar mais a fundo o Poder Judiciário desde a perspectiva comportamental, mas também desde as teorias da dominação – forma de garantir que os “dominados” cumpram os mandatos dos “dominadores”, fazendo parecer que o comando é parte de suas próprias determinações. Em uma visão mais normativa, há espaço para explorar a coercitividade dos atos produzidos pelo CNJ e, na sua falta, as estratégias utilizadas pelo Conselho para fazer cumprir seus mandamentos.

Da mesma forma em relação ao planejamento, que, como vimos, não se basta na condição de cumprimento de metas ou objetivos estratégicos. Entendemos que separar a análise das ações do CNJ em razão do campo temático permitiu-nos avançar nesse sentido, mas outros aspectos como especialização da justiça (federal/estadual), dos ritos (ordinário, especiais), unidades federativas, e outros recortes territoriais ou temporais, podem qualificar os resultados aqui encontrados.

Nossa tese de um governo de juízes exercido sobre a criminalidade por meio do gerencialismo penal se restringe à abordagem panorâmica deste cenário, que outros estudos da meso ou microsociologia podem vir a relativizar ou pôr em questão. Ainda assim, acreditamos que a tese de que o CNJ exerce esse governo em razão da sua amplitude política, do uso de estratégias administrativas e da maneira como se sobrepõe aos processos de criminalização não deve ser desconsiderada.

Mais do que isso, em virtude de tudo o que foi abordado e das conclusões apresentadas, gostaríamos de propor que pudéssemos considerar a possibilidade de analisar o cenário penal a partir de um novo paradigma conceitual, que designamos como “*paradigma Des*”. Este paradigma reúne os principais propósitos e estratégias do gerencialismo penal no intuito de “fazer o sistema funcionar” – desjudicializar, descongestionar, desencarcerar-, e considera seus principais reflexos no conjunto da “nova penalogia” – despersonificar, desumanizar –, fazendo referência às tradicionais “funções Res” atribuídas à pena - reabilitar, recuperar, ressocializar – hoje questionadas em sua concretude mas não abandonadas em seu potencial discursivo, inclusive pela política gerencial.

O *paradigma Des* estaria associado à atenção dirigida ao funcionamento do próprio sistema penal e ao esvaziamento da punição enquanto castigo e sua assunção enquanto dispositivo de segurança e deslocaria, sem abandonar, o foco da execução penal para a administração judicial da justiça penal. É um paradigma muito menos jurídico e, portanto, menos vinculado aos valores de justiça e liberdade, e muito mais pautado pela ordem governamental, ligada ao cumprimento dos deveres do Estado, mesmo que restrito ao seu aspecto formal. Contrapõe sistematicidade a individualidade, planejamento a processamento, meta a decisão, Judiciário-administrador a Judiciário-juiz.

É um paradigma ainda a ser construído e descortinado, mas como resumem Feeley e Simon (1992), a história da punição ensina que as reformas seguem caminhos bastante

diferentes daqueles desejados pelos seus proponentes. Na história aqui contada os caminhos são múltiplos, profundos e ainda pouco conhecidos. Ter um ponto de partida deverá contribuir para traçar os mapas para sua investigação.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio (1988). Os aprendizes do poder. São Paulo, Editora Paz e Terra.
- ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando (2007). Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. Estudos Avançados [online]. vol.21, n.61, pp.7-29.
- AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino (2012). Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro. Revista Direito GV, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 183-202, jan-jun.
- AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino (2015). Governança judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 49(4):937-958, jul./ago.
- ALMEIDA, Frederico de (2017). A noção de campo jurídico para o estudo dos agentes, práticas e instituições judiciais. Em: ENGELMANN, Fabiano (org). Sociologia política das instituições judiciais. Porto Alegre: Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV).
- ALMEIDA, Frederico (2016). Os juristas e a política no Brasil: permanências e reposicionamentos. Lua Nova, São Paulo, 97, p. 213-250.
- ALMEIDA, Frederico de (2014). As elites da justiça: instituições, profissões e poder na política da justiça brasileira. Revista de Sociologia e Política, v. 22, n. 52, p. 77-95, dez.
- ALMEIDA, Frederico de (2009). As elites jurídicas e a política da administração da justiça no Brasil. 33°. Encontro Anual da Anpocs, GT 18 – Elites e instituições políticas, Caxambu.
- ALMEIDA, Frederico de (2010). A nobreza togada. A elites jurídicas e a política da justiça no Brasil. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo.
- ALVAREZ, Marcos César (2003). Bacharéis, criminologistas e juristas: saber jurídico e nova escola penal no Brasil. São Paulo, IBCCrim.
- AMORIM, José Roberto (2015). O papel do CNJ na gestão dos interesses do Judiciário. Em: LEWNADOWSKI, Ricardo; NALINI, Renato (Orgs.), O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgãos do Poder Judiciário. São Paulo: Quartier Latin, p. 107-113.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de (2009). O controle penal no capitalismo globalizado. Revista Brasileira de Ciências Criminais, v. 81, p. 339, nov.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de (2006). A colonização da justiça pela justiça penal: potencialidades e limites do Judiciário na era da globalização neoliberal. KATÁLYSIS, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 11-14, jan./jun.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de (2003). A ilusão da segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal. 2ª. edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de (Org.) (2002). Verso e reverso do controle penal. (Des)aprisionando a Sociedade da Cultura Punitiva. Homenagem a Alessandro Baratta. Florianópolis, Fundação Boiteux.
- ANITUA, Gabriel Ignácio (2008). Histórias dos pensamentos criminológicos. Coleção Pensamento Criminológico n. 15. Tradução Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan.

ARANTES, Rogério B. (2014). *Judiciário: entre a Justiça e a Política*. Em: Lucia Avelar; Antônio Octavio Cintra. (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 3a ed. Rio de Janeiro; São Paulo: F Konrad Adenauer; Editora UNESP.

ARANTES, Rogério B.; KERCHER, Fábio (1999). *Judiciário e democracia no Brasil*. *Novos Estudos Cebrap*, n. 54, junho.

ARENDT, Hannah (2007). *A condição humana*. 10ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária.

ARENDT, Hannah (2002). *O que é política?* Fragmentos das obras póstumas. Compilado por Ursula Ludz. Trad. Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano (2015). Em: STOCCO, Rui; PENALVA, Janaína, *Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie Corrêa (2014). *Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor*. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 15, set-dez, p. 69-94.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (2011). A força do direito e a violência das formas jurídicas. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 27-41, out.

BALLESTEROS, Paula R. (Coord.) (2017). *Desafiando a Inquisição: ideias e propostas para a reforma processual penal no Brasil*. Santiago: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

BALLESTEROS, Paula R. (2016). *Implementação das audiências de custódia no Brasil: análise de experiências e recomendações de aprimoramento*. Brasília: Depen/Ministério da Justiça e PNUD. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/alternativas-penais-1/arquivos/implementacao-das-audiencias-de-custodia-no-brasil-analise-de-experiencias-e-recomendacoes-de-aprimoramento-1.pdf>. Acesso em 21 de junho de 2017.

BALLESTEROS, Paula R (2012). *Governança democrática: por uma nova perspectiva de análise e construção das políticas de segurança pública*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.

BARATTA, Alessandro (2014). *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. Introdução à sociologia do direito penal. Tradução e prefácio Juarez Cirino dos Santos. 6ª edição, 2ª reimpressão. Rio de Janeiro: Editora Revan.

BARATTA, Alessandro (1987). *Principios del derecho penal mínimo* (para una teoría de los derechos humanos como objeto y límite de la ley penal). *Revista Doctrina Penal*, Buenos Aires, n. 10, 40, p. 623-650.

BATISTA, Nilo (2011). Sob o fio da navalha. *Revista EPOS*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, jan-jun.

BATISTA, Nilo (2007). *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. Rio de Janeiro, Revan, cap. I, p. 17-42.

BECK, Ulrich (1998) The Politics of Risk Society. FRANKLIN, J. (ed.), *The Politics of Risk Society*, Oxford: Polity Press.

BEHN, Robert D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, September/October, Vol, 63, n. 5.

- BENAVIDES, Mayumi Okuda; GÓMEZ-RESTREPO, Carlos (2005). Métodos en investigación cualitativa: triangulación. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, vol. XXXIV, No. 1
- BERTHIER; Laurent; PAULIAT, Helène (2008). *Administration and management of judicial systems in Europe*. Limoges: Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques; European Commission for the Efficiency of Justice.
- BOBBIO, Norberto (1995). *O positivismo jurídico*. Lições de filosofia do direito. Compilado por Nello Morra. Tradução de Marco Pugliese, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone.
- BOLONHA, Carlos; VASCONCELOS, Diego de Paiva; MATTOS, Karina Denari Gomes de (2017). A reputação do judiciário brasileiro: desafios na construção de uma identidade institucional. *Rev. Fac. Direito UFMG*, Belo Horizonte, n. 71, pp. 69 - 101, jul./dez.
- BOURDIEU, Pierre (2008). *Razões práticas*. Sobre a teoria da Ação. 9ª edição. Tradução Mariza Corrêa. Campinas, São Paulo: Papyrus Editora.
- BOURDIEU, Pierre (1991). Os juristas, guardiães da hipocrisia coletiva. In: F. Chazel e J. Commaille (eds.). *Normes juridiques et régulation sociale*. L.G.D.J., Paris. Traduzido por Eduardo Emanuel Dall’Agnol de Souza. Disponível em: <http://direitosociedadecultura.blogspot.com.br/2011/03/os-juristas-guardiaes-da-hipocrisia.html>. Acesso em 16/06/2015.
- BOURDIEU, Pierre (1989). *O Poder Simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Editora Bertrand.
- BOURDIEU, Pierre (1986). Habitus, código y codificación. *ARSS* n°64, septiembre páginas 40-44. Tradução de Cristina Chavez Morales
- BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude (2015). *Ofício de Sociólogo*. Metodologia da pesquisa na sociologia. Tradução Guilherme João de Freitas Teixeira. 8ª. edição. Rio de Janeiro: Vozes.
- BOURDIEU; Pierre; WACQUANT, Löic (1992). *An invitation to reflexive sociology*. Cambridge: Polity Press.
- BRAGA, Ana Gabriela Mendes (2014). Reintegração social e as funções da pena na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 107, p. 339, mar.
- BRANDARIZ GARCÍA, José Ángel (2016). *El modelo gerencial-actuarial de penalidad*. Eficiencia, riesgo y sistema penal. Estudios de criminología y política criminal n. 35. Madrid: Editorial Dykinson.
- BRANDARIZ GARCIA, José Ángel (2015). Gerencialismo y políticas penales. *Revista Eletrônica Direito e Sociedade*, Canoas, v. 3, n. 1, mai.
- BRANDARIZ GARCÍA, José Ángel (2014). *El Gobierno de la penalidad*. La complejidad de la política criminal contemporánea. Estudios de criminología y política criminal n. 30. Madrid, Editorial Dykinson.
- BRASIL. *Lei de Execução Penal*. Lei nº 7210 de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília.
- BRUCHEZ, Adriane; CICONET, Bruno; REMUSSI, Rejane; POSSAMAI, Luana; TONDOLO, Vilmar Antônio Gonçalves (2015). *Análise da Utilização do Estudo de Caso Qualitativo e Triangulação na Brazilian Business Review*. XV Mostra de iniciação

científica, pós-graduação, pesquisa e extensão. Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade de Caxias do Sul.

BYBEE, Keith J.; PINCOCK, Heather (2010). *Efficient, Fair, and Incomprehensible: How the State 'Sells' Its Judiciary*. College of Law Faculty Scholarship. 54.

CAPELLETTI, Mauro (1993). *Juizes legisladores?*. Tradução Carlos Alberto Álvaro de Oliveira Porto Alegre: Sergio Fabris Editores.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de (2006). *O controle externo do Poder Judiciário. O Brasil e as experiências dos Conselhos de Justiça na Europa do Sul*. Brasília. 43 n. 170 abr./jun.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de (2004). Em busca da judicialização da política no brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 23, p. 115-126, nov.

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália (2013). O poder dos juizes: Supremo Tribunal Federal e o desenho institucional do Conselho Nacional de Justiça. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 13-27, mar.

CARVALHO, Salo (2014). O “gerencialismo gauche” e a crítica criminológica que não teme dizer seu nome. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, v. 15, n. 1, p. 125-155, jan./jun.

CARVALHO, Salo (2002). Considerações sobre o discurso das reformas processuais penais. Em: ANDRADE, Vera Regina Pereira. *Verso e Reverso do controle penal: (des)aprisionando a sociedade da cultura punitiva*. Volume 2. Rio de Janeiro: Fundação Boiteux.

CHELIOTIS, Leonidas K. (2014). Governar a través del espejo. Neoliberalismo, gerencialismo y psicopolítica del control de la desviación. *Revista Crítica Penal y Poder*, nº 6, Marzo (pp. 66-109). Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos, Universidad de Barcelona.

CHRISTIE, Nils (1999). Elementos para uma geografia penal. *Revista de Sociologia e Política*, n. 13, p. 51-57, nov.

COMPARATO, Fábio Konder (2004). O Poder Judiciário no regime democrático. *Estudos Avançados*, v. 18, n. 51, p. 151-159.

CONFERENCE OF STATE COURT ADMINISTRATORS (2001). *Position Paper on Effective Judicial Governance and Accountability*. Virginia. December.

CORTIZO, Maria del Carmen (2006). Administração de justiça e construção de hegemonia. *Katálisis*, Florianópolis, v. 9, n. 1, jan-jun.

CUNHA, Luciana Gross (2008). Judicial Administration In Brazil: Courts Caseload Statistics. *Artigo Direito GV (Working Paper) n. 15*. Paper prepared for the International Conference of Law and Society in the 21st Century, Humboldt University, Berlin, Germany, July 25–28, 2007.

DAKOLIAS, Maria (1996). *O setor judiciário na América Latina: elementos para a reforma*. Washington D.C.: Banco Mundial.

DALLARI, Dalmo (2002). *O poder dos juizes*. 2ª. edição. São Paulo: Saraiva.

DE GIORGI, Alessandro (2013). *A miséria governada através do sistema penal*. Coleção Pensamento Criminológico n. 12. 2ª. reimpressão. Rio de Janeiro: Revan.

- DEOCLECIANO, Pedro Rafael Malveira (2010). *O Conselho Nacional de Justiça e o controle democrático do Poder Judiciário: uma realidade possível?* Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Universidade de Fortaleza.
- DIETER, Maurício Stegemann (2012). *Política Criminal Atuarial*. A Criminologia do fim da história. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná.
- DUARTE, Teresa (2009). *A possibilidade da investigação a 3: reflexões sobre triangulação (metodológica)*. CIES e-Working Papers. Centro de Investigação e Estudos em Sociologia. Lisboa.
- ENGELMANN, Fabiano (Org.) (2017). *Sociologia política das instituições judiciais*. Rio Grande do Sul: Editora UFRGS/CEGOV.
- ENGELMANN, Fabiano (2015). O poder político dos bacharéis. *Jota*. Publicado em 29/05/2015. Disponível em <http://jota.info/opoderpoliticodosbachareis>.
- ENGELMANN, Fabiano (2008). La reforma de la justicia en Brasil: la movilización de los juristas. Em: SANTAMARIA, Angela & VECCHIOLLI, (org.) *Derechos humanos en América Latina*. Bogotá: Ed. Universidad de Rosário.
- ENGELMANN, Fabiano (2006). *Sociologia do campo jurídico: juristas e usos do direito*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- ESCRIVÃO FILHO, Antonio Sergio (2010). *Participação social no judiciário como instrumento para a democratização da justiça*. Pesquisa elaborada no âmbito de atuação do eixo Justiciabilidade dos Direitos Humanos e Democratização da Justiça, da Terra de Direitos – Organização de Direitos Humanos. Disponível em: http://www.jusdh.org.br/files/2013/01/participacao_social_no_judiciario_como_instrumento_para_a_democratizacao_da_justica_antonio_escrivao_2010.pdf. Acesso em 29/06/2015.
- FALCÃO, Joaquim (2009). O brasileiro e o Judiciário. *Revista Conjuntura Econômica*, v. 63, n. 4.
- FALCÃO, Joaquim (2008). Uma reforma muito além do Judiciário. *Revista Interesse Nacional*, ano 1, n. 1, abr-jun.
- FALCÃO, Joaquim (2007). O futuro é plural: a administração da justiça no Brasil. *Revista USP*, São Paulo, n.74, p. 22-35, junho/agosto.
- FARIA, José Eduardo (1989a). O modelo liberal de direito e Estado. Em: FARIA, José Eduardo (Org.) *Direito e Justiça: a função social do judiciário*. São Paulo: Ática.
- FARIA, José Eduardo (1989b). Ordem legal x mudança social: a crise do Judiciário e a formação do magistrado. Em: FARIA, José Eduardo (Org.) *Direito e Justiça: a função social do judiciário*. São Paulo: Ática.
- FARIA, José Eduardo (Org.) (2004). O sistema brasileiro de Justiça: experiência recente e futuros desafios. *Estudos Avançados*, v. 18, n. 51.
- FEELEY, Malcom (1972). Two Models of the Criminal Justice System: An Organizational Perspective, *Law & Society Review*, vol. 7. 407-426.
- FEELEY, Malcolm; SIMON, Jonathan (1992). The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and Its Implications. *Criminology*, vol. 30, n. 4, 449-474.

- FERRAJOLI, Luigi (2002). *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. Tradução de Ana Paula Zomer, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares, Luiz Flávio Gomes. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- FERRAJOLI, Luigi (1988). *Justicia penal y democracia*. El contexto extra-procesal. Conferência apresentada no “Simposio Internacional sobre la transformación de la administración de la justicia penal”, Buenos Aires.
- FERRAJOLI, Luigi; STRECK, Lenio; TRINDADE, André (Org.) (2012). *Garantismo, hermenêutica e (neo)constitucionalismo: um debate com Luigi Ferrajoli*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- FONTAINHA, Fernando de Castro; CORREA, Ana Maria Macedo (2014). O juiz e sua sociologia. Entrevista com Antonie Garapon. *Pensar*, Fortaleza, v. 19, n. 3, p. 867-894, set./dez.
- FOUCAULT, Michel (2009). *A verdade e as formas jurídicas*. Tradução de Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais. Rio de Janeiro: Editora NAU.
- FOUCAULT, Michel (2008a). *Nascimento da biopolítica*. Coleção Tópicos. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes.
- FOUCAULT, Michel (2008b). *Segurança, território e população*. Curso dado no College de France (1977-1978). Edição de Michel Senellart sob a direção de Francois Ewald e Alessandro Fontana. Tradução Eduardo Brandao. São Paulo: Martins Fontes.
- FOUCAULT, Michel (1987). *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes.
- FOUCAULT, Michel (sem data). *Microfísica do Poder*. Organização, introdução e revisão Técnica de Roberto Machado. Sabotagem. Disponível em: www.sabotagem.cjb.net
- FRAGALE FILHO, Roberto (2013). Conselho Nacional de Justiça: Desenho Institucional, Construção de Agenda e Processo Decisório. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 56, n. 4, 2013, pp. 975 a 1007.
- FRAGALE FILHO, Roberto (2011). *O Conselho Nacional de Justiça e seus possíveis impactos institucionais*. Trabalho apresentado no 35º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu.
- FRAGALE FILHO, Roberto (2007). Poder Judiciário: os riscos de uma agenda quantitativa. Em: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; MORAIS, José Luis Bolzan de; STRECK, Lênio Luiz (Orgs.). *Estudos constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar.
- FRANCO, Ivan Candido da Silva de; CUNHA, Luciana Gross (2013). O CNJ e os discursos do direito e do desenvolvimento. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 9, n.2, p. 515-534, jul-dez.
- GARANPON, Antoine (2001). *O juiz e a democracia*. O guardião das promessas. Tradução Maria Luiza de Carvalho. 2ª. edição. Rio de Janeiro: Editora Revan.
- GARAPON, Antoine; GROS, Frédéric; PECH, Thierry (2002). *Punir em Democracia – e a justiça será*. Tradução Jorge Pinheiro. Lisboa: Instituto Piaget.
- GARLAND, David (2016). Penalidad y Estado Penal. *Delito y Sociedad*, n. 42, año 25, 2º. Semestre.

- GARLAND, David (2014). *A cultura do controle*. Crime e ordem social na sociedade contemporânea. Tradução de André Nascimento, 1ª. reimpressão. Rio de Janeiro: Editora Revan.
- GARLAND, David (1999). As contradições da sociedade punitiva: o caso britânico. *Revista de Sociologia e Política*, n. 13, p. 59-80, nov
- GARLAND, David (1991). Sociological perspective on punishment. *Crime and Justice*, Chicago, v. 14, p. 115-165.
- GAROUPA, Nuno (sem data). *Politização da Justiça e o Poder Judicial*. Texto disponível em http://www.stj.pt/ficheiros/coloquios/jspp_nunogaroupa.pdf. Acesso em 18 de junho de 2017.
- GAROUPA, Nuno; GINSBURG, Tom (2015). *Judicial Reputation: a comparative theory*. Chicago: The University of Chicago Press Book.
- GAROUPA, Nuno; GINSBURG, Tom (2013). Judicial Roles in Nonjudicial Functions. *Washington University Global Studies Law Review*, v. 12, issue 4, p. 755-782.
- GAROUPA, Nuno; GINSBURG, Tom (2009). The Comparative Law and Economics of Judicial Councils. *Berkeley Journal of International Law*, v. 27, issue 1. Disponível em: <http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol27/iss1/3>
- GAROUPA, Nuno; GINSBURG, Tom (2008). Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence. *American Journal of Comparative Law*, v. 57 (1), pp. 103-134
- GERALDO, Pedro Barros; FONTAINHA, Fernando; e VERONESE, Alexandre (2010). Sociologia empírica do direito: uma introdução. *Revista Ética e Filosofia Política*, n. 12, v. 2, julho.
- GINSBURG, Tom; GAROUPA, Nuno (2009). Judicial audiences and reputation: perspectives from comparative law. *Columbia Journal of Transnational Law*, n. 47, p. 451-490.
- GODOI, Rafael (2017). Experiência da pena e gestão de populações nas penitenciárias de São Paulo, Brasil, *Etnográfica*, vol. 21 (1), p. 27-48.
- GROSNER, Marina Quezado (2008). *A seletividade do sistema penal na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: o tratamento da criminalização secundária por decisões em habeas corpus*. São Paulo: IBCCRIM.
- GUERRA, Gustavo Rabay (2010). *Independência e integridade: o Conselho Nacional de Justiça e a nova condição da política judicial*. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília.
- HAMMERGREN, Linn (2011). *Judicial governance and the use of ICT*. Sem referências. Disponível em: <http://www.ijjusticia.org/docs/Linn.pdf>
- HAMMERGREN, Linn (2002). Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America. *Working-Paper Series Democracy and Rule of Law Project*, n. 28, 2002. Disponível em: < <http://law.wisc.edu/gls/lhdjc.pdf> >
- HIRSCHL, Ran (2004). *Towards Juristocracy*. The origins and consequences of the new constitutionalism. Cambridge: Harvard University Press.
- HOBBS, Thomas (1997). *Leviatã ou Matéria*. Forma e Estado de um Poder Eclesiástico e Civil. Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural.

INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA (2016). *Audiências de Custódia*. Panorama Nacional pelo Instituto de Defesa do Direito de Defesa. São Paulo: IDDD.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2015). *Reincidência criminal no Brasil*. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

INTERNATIONAL CONSORTIUM FOR COURT EXCELLENCE (2018). *Global measures of court performance*. 2nd. edition. Melbourne: ICCE.

JOTA (2015a). *As divergências sobre o CNJ no novo Estatuto da Magistratura*. Publicada em 08 de agosto. Disponível em: <http://jota.info/asdivergenciassobreocnjnonovoestatutodamagistratura>. Acesso em 10 de agosto de 2015.

JOTA (2015b). *STF deve mudar sistema carcerário em nova leva de julgamentos*. Notícia publicada em 21.08.2015. Disponível em <http://jota.info/supremojudgapacotecarcerario>. Acesso em 25.08.2015.

JUSTO, Marcelo Gomes; SINGER, Helena (2001). Sociology of law in Brazil: a critical approach. *The American Sociologist*, v. 32, n. 2, p. 10-25, summer.

KOERNER, Andrei (2016). O ativismo judicial como problema intelectual e político nos estados unidos: uma análise crítica. *Lua Nova*, São Paulo, 99: 233-255.

KOERNER, Andrei (2015). Judiciário reformas e cidadania no Brasil. EM: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. *Estado, instituições e democracia*, vol. 1. Brasília: IPEA.

KOERNER, Andrei (2013). Judiciário e moralização da política: três reflexões sobre as tendências recentes no Brasil. *Pensar*, Fortaleza, v. 18, n. 3, p. 681-711, set./dez.

KOERNER, Andrei (1999). O debate sobre a reforma judiciária. *Novos Estudos Cebrap*, n° 54, julho.

KOERNER, Andrei; FRAGALE FILHO, Roberto (2015). Do controle externo à participação cidadão: por uma revisão do modelo do Judiciário brasileiro. Em: STOCO, Rui; PENALVA, Janaína (Orgs.). *Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

KOERNER, Andrei; INATOMI, Celi Cook; BARREIRA, Karen Sakalauska (2017). A reforma gerencial do judiciário no brasil: medidas, efeitos e impactos para os direitos dos cidadãos. *Acta Sociológica*, núm. 72, enero-abril, pp. 13-42.

KOERNER, Andrei; INATOMI, Celi Cook; BARREIRA, Karen Sakalauska (2015). Dez anos de racionalização da gestão judicial no Brasil: efeitos e perspectivas. *Direito & Práxis*, Rio de Janeiro, Vol. 07, N. 12, p. 326-364.

KOERNER, Andrei; MACIEL, Débora Alves (2002). Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, São Paulo, n. 57, p. 113-134.

KOHLER-HAUSMANN, Issa (2014). Managerial justice and mass misdemeanors. *Stanford Law Review*, vol. 66, p. 611-694, mar.

LANGBROEK, Philip M. (2010). *Quality management in courts and in the judicial organisations in 8 Council of Europe Member States*. A qualitative inventory to hypothesise factors for success or failure. Utrecht: European Commission For The Efficiency Of Justice.

- LAZARI, Rafael (2017). *Conselho Nacional de Justiça*. Dimensões operacionais e controvérsias. Curitiba: Editora Juruá.
- LEMGRUBER, Julita; FERNANDES, Marcia; MUSUMECI, Leonarda; BENACE, Maíza; BRANDO, Caio (2016). *Liberdade mais que tardia*. As audiências de custódia no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Cesec.
- LEWANDOWSKI, Ricardo (2015). Apresentação. Em: LEWNADOWSKI, Ricardo; NALINI, Renato (Orgs.), *O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do Poder Judiciário*. São Paulo: Quartier Latin.
- LIMA, Daniella Munhoz da Costa; FRAGA, Valdevez Ferreira; OLIVEIRA, Fátima Bayma de (2014). *O paradoxo da reforma do Judiciário: entre o gerencialismo e a cultura organizacional do jeitinho*. XXXVIII Encontro da Anpad, Rio de Janeiro.
- LIMA, Roberto Kant de (2010). Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em uma perspectiva comparada. *Anuário Antropológico/2009 - 2*, p. 25-51.
- LOBO, Lilia Ferreira (2012). A expansão dos poderes do judiciário. *Psicologia & Sociedade*, n. 24, p. 25-30.
- MACHADO, Maíra Rocha (2005). A pessoa-objeto na intervenção penal: primeiras notas sobre a recepção da criminologia positivista no Brasil. *Revista Direito GV*, v. 1, n. 1, p. 79-90, maio.
- MACHADO; Igor; RIBEIRO, Ludmila (2014). A virtude soberana e o poder Judiciário no Brasil contemporâneo. *Seqüência*, Florianópolis, n. 68, p. 189-211, jun.
- MADEIRA, Ligia Mori (2007). O direito nas teorias sociológicas de Pierre Bourdieu e Niklas Luhmann. *Direito & Justiça*, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 19-39, junho.
- MADEIRA, Lígia Mori; ENGELMANN, Fabiano (2013). Estudos sociojurídicos: apontamentos sobre teorias e temáticas de pesquisa em sociologia jurídica no Brasil. *Sociologias*, ano 15, n. 32, p. 182-209, jan./abr.
- MARQUES JÚNIOR, Gessé (2009). A Lei de Execuções Penais e os limites da interpretação jurídica. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 145-155, jun.
- MATTHEWS, Roger (2011). Una propuesta realista de reforma para las prisiones de Lationamérica. *Política criminal*, Vol. 6, Nº 12, diciembre, Art. 3, pp. 296 – 338.
- MELO FILHO, Hugo Cavalcanti (2013). *Oligarquia judiciária e informalidade: déficit democrático na administração dos tribunais e no governo da magistratura no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pernambuco.
- MELO FILHO, Humberto Cavalcanti (2003). A reforma do Poder Judiciário brasileiro: motivações, quadro atual e perspectivas. *Revista CEJ*, Brasília, n. 21, p. 79-86, abr./jun.
- MENDES, Gilmar (2012). A importância do constante aprimoramento do perfil da administração pública e do Poder Judiciário brasileiro. Em: *Administração pública e gestão do Poder Judiciário*. Ano 5, n. 15 Fundação Getúlio Vargas e Instituto de Direito Público.
- MINHOTO, Laurindo Dias (2015). Foucault e o ponto cego na análise da guinada punitiva contemporânea. *Lua Nova*, São Paulo, 95: 289-311.

- MINHOTO, Laurindo Dias (2001). Crime, castigo e distopia no capitalismo global. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 36, p. 410, out.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondant (2000). *O Espírito das Leis*. 2ª. edição, 2ª. tiragem. São Paulo: Martins Fontes.
- MORA N., Héctor (2004). *Criterios de validez y triangulación en la investigación social "cualitativa"*. 4º taller de Metodología Escuela de Antropología, Facultad de Artes, Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Católica de Temuco.
- MOURE, Daniel (2005). *Ran Hirschl, Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2004). Booknotes / Recensions, *Mcgill Law Journal*, Vol. 50.
- NG, Gar Yein (2011). A discipline of judicial governance? *Utrecht Law Review*, Volume 7, Issue 1, January.
- NG, Gar Yein; VELICOGNA, Marco; DALLARA, Cristina (2007). *Monitoring and Evaluation of Court System: A Comparative Study*. European Commission For The Efficiency Of Justice.
- NOGUEIRA, José Marcelo Maia (2011). A ausência do Poder Judiciário enquanto objeto de estudo da Administração Pública brasileira. *Revista Eletrônica Díke*, vol. 1, n. 1, jan/jul.
- O'MALLEY, Pat (2017). *Criminologia e governamentalidade*. GLOECKNER, Ricardo Jacobsen; AMARAL, Augusto Jobim do (Org). Florianópolis: Empório do Direito.
- OLIVEIRA, Eduardo Santos (2013). O sistema político brasileiro hoje: o governo do Supremo Tribunal Federal e legitimidade democrática. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 15, n. 33, p. 206-246, mai./ago.
- OLIVEIRA, Fabiana Luci de (2003). *Atuação dos ministros do Supremo Tribunal Federal pós-constituição de 1988: profissionais versus políticos*. Trabalho apresentado no XI Congresso Brasileiro de Sociologia, Campinas.
- OLIVEIRA, Fabiana Luci de; AOYAMA, Pâmela Tieme Barbosa (2017). O Conselho Nacional de Justiça e a Academia. *Revista CNJ*, Brasília, v. 2, p. 12-23.
- OLIVEIRA, Leonel Gois Lima (2014). *Judiciário eficiente? Reflexões de uma década de envolvimento do CNJ na melhoria da eficiência*. Anais do XVII SemeAd, Seminário de Administração, São Paulo.
- OLMO, Rosa del (1999). The development of criminology in Latin America. *Social Justice*; v. 26, n. 2, p. 19-45, summer.
- PÁSARA, Luis (2011). La experiencia comparada de los consejos. Reforma Judicial. *Revista Mexicana de Justicia*, n 18, pp. 107-135. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/18/jec/jec6.pdf>>
- PAVARINI, Massimo (2006). *Un arte abyecto*. Ensayo sobre el gobierno de la penalidad, Buenos Aires: Ad-Hoc.
- PEDERSOLI, Christiane Vieira Soares (2011). *Conselho Nacional de Justiça: atribuição regulamentar no Brasil e no direito comparado*. Belo Horizonte: Editora Fórum.
- PEDROSO, João (2003). Percurso(s) da(s) reforma(s) da administração da justiça – uma nova relação entre o judicial e o não judicial. *Direito e Democracia*, Canoas, vol. 4, n.1, 1º. semestre, p.47-89.

- PEGORARO, Juan S. (2007). Criminologia, neoliberalismo e controle punitivo. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 64, p. 338, jan.
- PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso (2011). *Conselho Nacional de Justiça e a magistratura brasileira*. Curitiba: Juruá.
- PINHEIRO, Armando Castellar (2003). Judiciário, reforma e economia: a visão dos magistrados. *Textos para discussão n. 966*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- PRADO, Mariana Mota (2013). O paradoxo das reformas do Estado de Direito: quando reformas iniciais se tornam obstáculos para reformas futuras. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 73-90, mar.
- PRANDO, Camila Cardoso de Mello (2006). A contribuição do discurso criminológico latino-americano para a compreensão do controle punitivo moderno: controle penal na América Latina. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.3, n.6, p.77-93, Jul-Dez.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (2005a). *Carrera judicial, mecanismos de control de la atividade jurisdiccional y sistema disciplinario aplicable a jueces y magistrados*. Brasília, Ministério da Justiça.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (2005b). *Estudio comparado sobre gestión presupuestaria y gestión administrativa de cortes y tribunales y tratamiento estadístico de la información sobre el funcionamiento del sistema judicial*. Brasília, Ministério da Justiça.
- RAVINA, 2000. La racionalidad jurídica en crisis: Pierre Bourdieu y Gunther Teubner. Em: Bourdieu, Pierre; Teubner, Gunther. *La fuerza del derecho*, Universidad de Los Andes, Ediciones Uniandes.
- REIS JR., Francisco (2018). *Dez anos do Conselho Nacional de Justiça: breve balanço das ações de accountability nos Tribunais de Justiça estaduais (2005-2015)*. Paper apresentado no Encontro de Administração da Justiça, Brasília.
- RIBEIRO, Antônio de Pádua (2000). O Judiciário como poder político no século XXI. *Estudos Avançados*, v. 14, n. 38, p. 291-306.
- RIBEIRO, Antônio de Pádua (2015). A importância do CNJ na implantação de uma nova ordem judiciária no Brasil. Em: STOCO, Rui; PENALVA, Janaína (Orgs.). *Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- RICOUER, Paul (2001). Prefácio. Em: GARAPON, Antonie, *O juiz e a democracia. O guardião das promessas*. Rio de Janeiro: Editora Revan.
- RIVERA BEIRAS, Iñaki (2015) Actuarialismo penitenciario. Su recepción en España. *Revista Crítica Penal y Poder*, Barcelona, n. 9, p. 102-144, septiembre.
- ROBL FILHO, Ilton Norberto (2013). *Conselho Nacional de Justiça. Estado Democrático de Direito e Accountability*. São Paulo, Saraiva.
- RODOVALHO, Maria Fernanda de Toledo (2012). *Reforma do Estado após a Emenda Constitucional 45/04: a reforma do Poder Judiciário*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.
- ROJO, Raúl Enrique. (Org.) (2014). *Por trás da toga: magistratura, sociedade e política no Brasil de hoje*. Porto Alegre: Dom Quixote.

- ROJO, Raúl (2005). Por una sociología jurídica, del poder y la dominación. *Sociologias*, vol. 7, núm. 13, enero-junio, 2005, pp. 36-81.
- RUIVO, Fernando (1989). Aparelho judicial, Estado e legitimação. Em: FARIA, José Eduardo (Org.) *Direito e Justiça: a função social do judiciário*. São Paulo, Ática.
- SADEK, Maria Tereza (2015). Conselho Nacional de Justiça: impactos no Judiciário e na sociedade. Em: STOCO, Rui; PENALVA, Janaína (Orgs.). *Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- SADEK, Maria Teresa (2010a). Controle Externo do Poder Judiciário. Em: SADEK, Maria Tereza (Org.), *Reforma do Judiciário*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- SADEK, Maria Tereza (2010b). Poder Judiciário: uma nova instituição. Em: Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios. *Cadernos Adenauer*, XI, nº 1. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, março.
- SADEK, Maria Tereza (Org) (2010c). *O judiciário em debate*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- SADEK, Maria Tereza (2004a). Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, v. 18, n. 51, p. 79-101.
- SADEK, Maria Tereza (2004b). Poder Judiciário: perspectivas de reforma. *Opinião Pública*, Campinas, v. X, n. 1, p. 01-62, mai.
- SADEK, Maria Tereza (Org.) (1995). *Uma introdução ao estudo da justiça*. São Paulo: IDESP.
- SADEK, Maria Tereza; ARANTES, Rogério Bastos (1994). A crise do Judiciário e a visão dos juízes. *Revista USP*, n. 21, p. 34-45.
- SADEK, Maria Tereza; ARANTES, Rogério Bastos (2010). Introdução. Em: SADEK, Maria Tereza (Org.), *Reforma do Judiciário*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- SADEK, Maria Tereza; DANTAS, Humberto (2000). Os bacharéis em direito na reforma do Judiciário: técnicos ou curiosos?. *São Paulo em Perspectiva*, v. 14, n. 2, p. 101-111.
- SAMPAIO, José Adércio Leite (2007). *O Conselho Nacional de Justiça e a independência do Poder Judiciário*. Belo Horizonte: Editora Del Rey.
- SANTISO, Carlos (2003). *Economic reform and judicial governance in Brazil: balancing independence with accountability*. Em: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003. Anais...Panamá, p. 1-16.
- SANTOS JÚNIOR, Rosivaldo Toscano dos (2013). Sobre o fio da navalha: a justiça criminal entre a eficiência e os direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 103, p. 353, Jul.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2011). *Para uma revolução democrática da justiça*. Texto disponível em http://sociological.dominiotemporario.com/doc/REVOLUCAO_DEMOCRATICA_JUSTICA.pdf. Acesso em 18 de junho de 2017

- SANTOS, Boaventura de Sousa (2005). Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 7, nº 13, jan/jun 2005, p. 82-109
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2001). Direito e democracia. A reforma global da justiça. Em: PUREZA, José Manuel; FERREIRA, Antonio Casimiro. *A teia global. Movimentos sociais e instituições*. Porto: Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1994). A sociologia dos tribunais e a democratização da justiça. Em: _____. *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. Porto: Edições Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1986). Introdução à sociologia da administração da justiça. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 21, p. 11-44.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1982). O direito e a comunidade: as transformações recentes da natureza de poder de Estado nos países capitalistas avançados. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 10, dezembro.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; GOMES, Conceição (2001). *A administração e gestão da justiça*. Análise comparada das tendências de reforma. Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra.
- SAUERBRONN, João Felipe Rammelt; LODI, Marluce Dantas de Freitas (2012). Construção da imagem institucional do Poder Judiciário – uma análise baseada nas campanhas publicitárias do Conselho Nacional de Justiça. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 10, no 4, artigo 9, p.925–945, dez.
- SCHAUFFLER, Richard Y. (2007). Judicial accountability in the US state courts Measuring court performance. *Utrecht Law Review*, Volume 3, Issue 1, June.
- SEIBEL, Erni J. (2005). O declínio do welfare state e a emergência do estado prisional. Tempos de um novo puritanismo? *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 5. n. 1, jan.-jun.
- SENA, Gabriel Astoni (2014). Metas do Conselho Nacional de Justiça 2012/2013: uma análise dos contornos gerenciais assumidos pela reforma do Poder Judiciário no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília 65 (2): 163-184 abr/jun.
- SENA, Gabriel Astoni; SILVA, Edson Arlindo; LUQUINI, Roberto de Almeida (2012). A reforma do Poder Judiciário no Brasil: uma análise a partir do modelo gerencial. *Revista de Ciências da Administração*, v. 14, n.33, ago. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2012v14n33p68>>
- SHAPIRO, Martin; SWEET, Alec Stone (2002). *On law, politics and judicialization*. New York: Oxford University Press
- SILVA, Jeovan Assis da; FLORÊNCIO, Pedro de Abreu e Lima (2011). Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 62 (2), p. 119-136, abr/jun.
- SILVA, Rosane Leal da; HOCH, Patrícia Adriani; RIGHI, Lucas Martins (2013). Transparência pública e ação normativa do CNJ. *Revista Direito GV*, São Paulo, 9(2) | p. 489-514 | jul-dez.
- SINHORETTO, Jaqueline; ALMEIDA, Frederico (2013). Reforma do Judiciário: entre legitimidade e eficiência. Em: SILVA, Felipe Gonçalves; RODRIGUEZ, José Rodrigo (Org.), *Manual de Sociologia Jurídica*. São Paulo: Editora Saraiva.

- SOUZA, Luís Antônio Francisco de (2005). Criminologia, direito penal e justiça criminal no Brasil: uma revisão da pesquisa recente. *BIB*, São Paulo, n. 59, p. 81-107, 1º. semestre.
- STRECK, Lenio Luiz (2015). Estado de Coisas Inconstitucional é uma nova forma de ativismo. *Observatório Constitucional. Conjur*. Notícia de 24 de outubro. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-out-24/observatorio-constitucional-estado-coisas-inconstitucional-forma-ativismo>. Acesso em 18 de junho de 2017.
- STRECK, Lênio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; CLÈVE, Clemerson (2005). Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). *Migalhas*. Disponível em: <https://bit.ly/2vn8CXC>.
- SWEET, Alec Stone (2000). *Governing with Judges*. Constitutional Politics in Europe. Oxford: Oxford University Press.
- TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn (1995). *The Global Expansion of Judiciary Power*. New York: New York University Press.
- TAYLOR, Matthew M. (2007). O Judiciário e as políticas públicas no Brasil. *Dados*, v. 50, n. 2, p. 229-257.
- THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto (2006). Pierre Bourdieu: a teoria na prática. *RAP*, Rio de Janeiro 40(1):27-55, Jan./Fev.
- TOMIO, Fabrício Ricardo de Lima; ROBL FILHO, Ilton Norberto (2013). “Accountability” e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar.
- TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; CARVALHO, Ernani (2013). Dossiê Política, direito e judiciário. Uma introdução. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 7-11, mar.
- VERONESE, Alexandre e VAL, Eduardo Manuel (2008). Notas comparativas acerca dos Conselhos Nacionais de Justiça do Brasil e da Argentina. *Revista Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 07-21.
- VIANNA, Luiz Werneck (2015). *Ensaio sobre política, direito e sociedade*. São Paulo: Hucitec
- VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann (2014). *A Judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. 2ª. edição. Rio de Janeiro: Revan.
- VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann (1997). *Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Revan.
- VIEIRA, Luana Roussin Brasil (2015). *A administração do Poder Judiciário brasileiro e o Conselho Nacional de Justiça: escolhas neoliberais e incoerências constitucionais*. Trabalho apresentado no XXIV Conpedi, Camxambu.
- VIEIRA, Luciano José Martins; COSTA, Silvia Generali da (2013). Liderança no Judiciário: o reconhecimento de magistrados como líderes. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 47(4), p. 927-948, jul./ago.
- VIEIRA, Luciano José Martins; PINHEIRO, Ivan Antônio (2008). *Contribuições do Conselho Nacional de Justiça para a gestão do Poder Judiciário*. Trabalho apresentado no XXXII Encontro da Anpad, Rio de Janeiro.

- VIEIRA, Oscar Vilhena (2008). Supremocracia. *Revista Direito GV*, São Paulo, v.4, n. 2, p. 441-464, jul-dez.
- VIEIRA, Oscar Vilhena (2004). Que reforma? *Estudos Avançados*, São Paulo, vol. 18 (51).
- VOERMANS, Wim; ALBERS, Pim (2003). *Councils for the Judiciary in EU Countries*. Leiden: European Commission for the Efficiency of Justice.
- VOIGHT, Stefan; EL-BAY, Nora (2013). Identifying the Determinants of Judicial Performance: Taxpayers' Money Well Spent? *SSRN*, march 28. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2241224> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2241224>.
- WACQUANT, Loïc (2008). O lugar da prisão na nova administração da pobreza. *Novos Estudos*, n. 80, mar.
- WACQUANT, Loïc (2012). A política punitiva da marginalidade: revisitando a fusão entre workfare e prisonfare. *Revista EPOS*, Rio de Janeiro, v.3, n. 1, jan-jun.
- WACQUANT, Loïc (2012). A tempestade global da lei e ordem: sobre punição e neoliberalismo. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 7-20, fev.
- WEBER, Max (2001 [1973]). *Metodologia das Ciências Sociais*. Tradução Augustin Wernet. São Paulo: Cortez Editora.
- WEBER, Max (2004a). *A ética protestante e o "espírito" do capitalismo*. Tradução José Marcos Mariani de Macedo. São Paulo: Companhia das Letras.
- WEBER, Max (2004b). Sociologia da Dominação. Em: *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Volume II. Brasília, Editora Universidade de Brasília, p. 187-580.
- WEBER, Max (2004c). Sociologia do Direito. Em: *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Volume II. Brasília, Editora Universidade de Brasília, p. 1-153.
- WUNDERLICH, Alexandre (Coord.) (2008). *Política Criminal Contemporânea: criminologia, direito penal e direito processual penal*. Porto Alegre, Livraria do Advogado.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl (2014). *Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal*. Trad. Vânia Romano Pedrosa, Amir Lopez da Conceição. 5ª. edição, 3ª. reimpressão Rio de Janeiro: Revan.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl (2012). *A questão criminal*. Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro, Revan.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl (2000). *La ingeniería institucional criminal: sobre la necesaria interdisciplinaria constructiva entre derecho penal y politología*. Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo, Revista dos Tribunais, n. 29, p. 247-253.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl (1995). *Poder Judiciário: crises, acertos e desacertos*. Trad. Juarez Tavares. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro (2015). *Direito Penal Brasileiro*. Teoria Geral do Direito Penal. 4ª. edição, 2ª. reimpressão. Rio de Janeiro: Revan.

FONTES DOCUMENTAIS

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2005). *Relatório Anual 2005*. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2006). *Relatório anual 2006*. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2007). *Relatório anual 2007*. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2008). *Relatório anual 2008*. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2009a). *Manual Prático de Rotinas das Varas Criminais e de Execução Penal*. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2009b). *Plano de Gestão para o Funcionamento de Varas Criminais e de Execução Penal*. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2009c). *Relatório anual 2009*. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2010a). *A Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2009-2014*. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2010b). *Relatório anual 2010*. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2011a). *Manual de orientação Metas 3 e 4 ENASP*. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2011b). *Relatório anual 2011*. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2012a). *Mutirão carcerário. Raio-x do sistema penitenciário brasileiro*. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2012b). *Relatório anual 2012*. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2013a). *Relatório anual 2013*. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2013b). *Relatório Nacional da Execução das Metas Judiciais 3 e 4. Estratégia Nacional de Segurança Pública*. Brasília: CNJ, CNMP, MJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2014a). *A Estratégia do Conselho Nacional de Justiça 2009-2014*. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2014b). *A Estratégia do Poder Judiciário 2009-2014*. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2014c). *Metas Enasp. Poder Judiciário – 2015*. Gabinete do Conselheiro Guilherme Calmon. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2014d). *Metas Nacionais do Poder Judiciário (2009-2013)*. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2014e). *Relatório anual 2014*. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2015a). *Relatório anual 2015*. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2015b). *Relatório Estratégia Nacional De Justiça e Segurança Pública – ENASP*. PODER JUDICIÁRIO. Gabinete do Conselheiro Guilherme Calmon. Brasília: CNJ

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2015c). *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2014*. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2016a). *A Estratégia do Conselho Nacional de Justiça 2015-2020*. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2016b). *Audiência de custódia*. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2016c). *Relatório anual 2016*. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2016d). *Relatório Justiça em Números 2016*. Ano-base 2015. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2016e). *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2015*. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2017a). *Justiça em Números 2017*. Destaques. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2017b). *Relatório de gestão*. Supervisão do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2017c). *Relatório Justiça em Números 2017*. Ano-base 2016. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2017d). *Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2016*. Brasília: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (2012). *Relatório nacional da execução da meta 2: diagnóstico da investigação de homicídios no Brasil*. Brasília: CNMP.

ANEXO 1

QUADRO COMPARATIVO DAS CARACTERÍSTICAS
DOS CONSELHOS DE JUSTIÇA DA AMÉRICA LATINA

Fonte: PNUD, 2005

	Competencias administrativas	Competencias disciplinarias	Carrera Judicial	Formación	Selección
ARGENTINA	A cargo del Consejo de la Magistratura (CM), sobre la estructura federal. Algunas delegaciones en las Cámaras de Apelaciones. La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), sobre su personal y presupuesto.	CM, sobre los miembros de los tribunales inferiores de la Nación. Jurado de Enjuiciamiento sólo en supuestos de destitución. Cámaras de Apelaciones, sobre funcionarios y empleados.	No hay sistema de carrera dictado por el CM.	Escuela Judicial, dependiente del CM. Ofrece cursos no obligatorios para los aspirantes.	Concursos públicos de antecedentes y oposición (examen escrito y oral, a cargo del CM, a través de jurados elegidos por sorteo con base en las propuestas que realizan abogados, jueces y académicos), con entrevista personal ante el CM. Conformación de tema por cada cargo, para su posterior elección por parte del Presidente de la Nación, con acuerdo del Senado.
BOLIVIA	A cargo del Consejo de la Judicatura (CJ). En ciertos casos, en coordinación con la Corte Suprema (CS).	A cargo de una comisión del CJ (excepto para sus miembros, los de la CS y los del Tribunal Constitucional). Ciertas delegaciones a las autoridades judiciales (faltas leves, juzgadas por el superior jerárquico).	Cuenta con un sistema de ingreso y promoción, a cargo del Instituto de la Judicatura (IJ). Sólo para los cargos de funcionarios y magistrados.	IJ dependiente del CJ. Dicta cursos obligatorios (considerados para el ingreso y la promoción en la carrera judicial).	Sistema de concursos a cargo del IJ (dependiente del CJ). El CJ eleva al Congreso propuestas respecto de la miembros de la CS. CS envía al Congreso nóminas para Vocales de las Cortes Superiores de Distrito, y a éstas, las nóminas para la designación de jueces y notarios.
COLOMBIA	A cargo de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), sobre todo el territorio (aunque existen Consejos Seccionales dependientes del CSJ en las cabeceras de distrito).	A cargo de la Sala Disciplinaria del CSJ (o de los Consejos Seccionales, en cuyo caso el CSJ actúa en instancia revisora).	Tiene un sistema de carrera judicial público y abierto, a cargo de las Salas Administrativas del CSJ (o de los Consejos Seccionales). El escalafón abarca a empleados, funcionarios y magistrados.	Escuela Judicial, dependiente de la Sala Administrativa del CSJ. Planes anuales de formación y capacitación de magistrados, empleados del Sistema Judicial Nacional. Cursos obligatorios para los ingresantes.	Concursos con base en el sistema de carrera judicial. El CSJ envía listados a la Corte Suprema o al Consejo de Estado (que realiza las designaciones de sus miembros y de los tribunales inferiores). La Sala Plena de los Consejos Seccionales elige a los titulares de los tribunales del distrito (de listas surgidas de los concursos que realizan sus Salas Administrativas).

	Competencias administrativas	Competencias disciplinarias	Carrera Judicial	Formación	Selección
ECUADOR	A cargo del Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ). Sistema desconcentrado en delegaciones distritales (con competencias atribuidas por el CNJ). La Corte Suprema (CS) aprueba políticas generales de acción.	A cargo del CNJ, sin perjuicio de las facultades disciplinarias concurrentes de los jueces sobre sus funcionarios y empleados.	Sistema articulado a través de concursos de merecimientos y calificaciones iniciales y periódicas, a cargo del CNJ.	El propio CNJ tiene a su cargo el Sistema Nacional de Capacitación Judicial.	Concursos públicos y oposición, a cargo del CNJ. La CS, las Cortes Distritales, y las Superiores, designan con base en el concurso.
MÉXICO	A cargo del Consejo de la Judicatura Federal (CJF), para el Poder Judicial de la Federación (PJF). El Tribunal Electoral (TE) sobresu fuero. La Suprema Corte (SC), sobre su presupuesto.	Magistrados, jueces, funcionarios y empleados, en cabeza del CJF. Puede delegar, excepto cuando se trate de faltas graves cuya sanción es la destitución e inhabilitación temporal. Órganos auxiliares: Visitaduría Judicial y Controlaría del Poder Judicial. También, Juicio político (a cargo del Parlamento), para destitución de magistrados y jueces (art. 110 Constitución Federal).	Sistema organizado por el CJF. Abarca a empleados, funcionarios y magistrados. Concursos internos o abiertos de oposición, convocados por el titular del área donde se encuentra la vacante.	Instituto de la Judicatura Federal, órgano auxiliar del CJF. Ofrece cursos para miembros del PJF, o para los aspirantes a ingresar. Aprobación no obligatoria para ingresar o ascender en el escalafón.	CJF realiza los nombramientos. Procedimiento de concursos de oposición (escrita y oral), internos o abiertos. Designación temporal de jueces y magistrados (6 años), sujeta a ratificación del CJF.
PERÚ	A cargo de la Corte Suprema de Justicia (CS), asistida por el Consejo Ejecutivo (CE).	Destitución de vocales de la CS, en cabeza del CNM (también sobre los restantes jueces, previa solicitud de la CS). Restantes competencias en cabeza de la CS, a través de la Oficina de Control de la Magistratura y del CE (o sus delegaciones territoriales).	El CNM estableció una carrera de Auxiliar Judicial. La designación de empleados corresponde a la unidad que los requiere, con base en la propuesta del Consejo.	Academia de la Magistratura. Cursos obligatorios para el ingreso y ascenso en el Poder Judicial.	El CNM nombra a jueces de todos los niveles, previo concurso público de antecedentes, oposición escrita y evaluación personal. El CNM debe ratificarlos cada 7 años.

ANEXO 2
ATOS NORMATIVOS¹⁶⁸
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
2005-2016

TIPO DE ATO	N.	DATA	ÓRGÃO	SITUAÇÃO	EMENTA
Instrução Normativa	1	10/02/2010	Corregedoria	Vigente	Dispõe sobre a indicação da condição de possível foragido ou estadia no exterior quando da expedição de mandado de prisão em fase de pessoa condenada, com sentença de pronúncia ou com prisão preventiva decretada no país, e dá outras providências.
Instrução Normativa	1	01/09/2008	Corregedoria	Vigente	Recomenda às Corregedorias de Justiça e aos Juízos respectivos a adoção de medidas destinadas à observância de prazo para o envio dos dados relativos às interceptações telefônicas, de sistemas de informática e telemática em curso, nos termos da Resolução nº 59, de 09 de setembro de 2008 e dá outras providências.
Nota Técnica	10	17/08/2010	Presidência	Vigente	Projeto de Lei do Código de Processo Penal nº 156/2010.
Portaria	86	26/08/2015	Presidência		Institui grupo de trabalho para definir os requisitos necessários ao desenvolvimento do Sistema Eletrônico de Execução Unificado
Portaria	86	27/06/2014	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado do Mato Grosso.
Portaria	85	27/06/2014	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado do Pará.
Portaria	80	17/06/2014	Presidência	Exaurido	Institui Grupo de Trabalho para diagnóstico e proposição de soluções para o recambiamento interestadual de presos no Brasil.

¹⁶⁸ Pesquisa realizada em maio de 2017, revisada em maio de 2019. Palavras-chave: pena, penal, penitenciário/a, prisional, prisão, criminal, crime, preso, presa, carcerário.

Portaria	66	19/05/2014	Presidência	Alterado	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado de Goiás.
Portaria	53	24/04/2014	Presidência	Vigente	Institui Grupo de Trabalho para acompanhar o cumprimento da meta de combate a improbidade administrativa e ações penais correlatas definidas no VI Encontro Nacional do Judiciário.
Portaria	51	08/04/2014	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado do Tocantins.
Portaria	45	04/04/2014	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário Local a se realizar no Complexo Penitenciário Aníbal Bruno no Estado de Pernambuco.
Portaria	44	04/04/2014	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado da Bahia.
Portaria	35	17/03/2014	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário Local a se realizar no Complexo Penitenciário de São Pedro de Alcântara, Estado de Santa Catarina.
Portaria	29	28/02/2014	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário Local a realizar-se no Complexo Penitenciário de Gericinó no Estado do Rio de Janeiro.
Portaria	21	20/02/2014	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário Local a realizar-se no Complexo Penitenciário de Guarulhos no Estado de São Paulo.
Portaria	22	20/02/2014	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário Local a realizar-se no Presídio Central de Porto Alegre no Estado do Rio Grande do Sul.
Portaria	12	10/02/2014	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário Local a realizar-se no Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves no Estado de Minas Gerais.

Portaria	11	10/02/2014	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário Local a realizar-se no Presídio Central de Urso Branco no Estado de Rondônia.
Portaria	191	24/10/2013	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado de Alagoas.
Portaria	190	24/10/2013	Presidência	Exaurido	Institui Grupo de Trabalho para realização de estudos sobre as políticas públicas, no âmbito do Poder Judiciário, que envolvam questões de cooperação jurídica internacional em matéria civil e penal.
Portaria	50	11/10/2013	Secretaria-Geral	Revogado	Institui Equipe de Trabalho para implementar o Projeto Eficiência na Vara de Medidas e Penas Alternativas de Manaus no Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas.
Portaria	169	23/09/2013	Presidência	Revogado	Institui Grupo de Trabalho para realização de estudos sobre as políticas públicas no âmbito do Poder Judiciário, que envolvam questões de cooperação jurídica internacional em matéria civil e penal.
Portaria	146	29/08/2013	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado do Amazonas.
Portaria	36	18/07/2013	Secretaria-Geral	Revogado	Institui Equipe de Trabalho para implementar o Projeto Eficiência na 3ª Vara Regional de Execuções Penais de Caruaru, no Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco.
Portaria	114	11/07/2013	Presidência	Vigente	Convalida o Termo de Compromisso nº 001/2013.
Portaria	110	04/07/2013	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado do Ceará.
Portaria	102	17/06/2013	Presidência	Vigente	Constitui Grupo de Trabalho para criação de base de dados estruturada da legislação penal brasileira.
Portaria	88	16/05/2013	Presidência	Vigente	Designa Supervisor do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF).
Portaria	55	12/04/2013	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado do Piauí
Portaria	37	15/03/2013	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado do Rio Grande do Norte

Portaria	21	18/02/2013	Presidência	Revogado	Institui Grupo de Trabalho para acompanhar o cumprimento da meta de combate a improbidade administrativa e ações penais correlatas definidas no VI Encontro Nacional do Judiciário.
Portaria	49	25/09/2012	Secretaria-Geral	Exaurido	Institui equipe de trabalho para implementar o Projeto Eficiência nas Varas de Execução Penal das Comarcas de Recife e Caruaru, ambas no Estado de Pernambuco.
Portaria	41	31/07/2012	Secretaria-Geral	Exaurido	Institui Grupo de Trabalho para implementar o Projeto Eficiência na Vara de Execução Penal da Comarca de Cuiabá - MT.
Portaria	40	26/07/2012	Secretaria-Geral	Exaurido	Institui Grupo de Trabalho para implementar o Projeto Eficiência na Vara de Execução Penal da Comarca de Maringá - PR.
Portaria	21	05/05/2012	Secretaria-Geral	Exaurido	Institui equipe de trabalho para implementar o Projeto Eficiência nas Varas de Execução Penal das Comarcas de Cariacica e Vila Velha no estado do Espírito Santo.
Portaria	29	23/03/2012	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado de Sergipe.
Portaria	8	16/02/2012	Corregedoria	Vigente	Instaura inspeção de retorno na 1ª Vara de Execuções Penais de Belém.
Portaria	114	04/11/2011	Presidência	Exaurido	Inclui servidores na Equipe de Trabalho do Mutirão Carcerário no Estado de São Paulo, criada pela Portaria nº 69, de 15 de julho de 2011.
Portaria	111	20/10/2011	Presidência	Exaurido	Inclui servidora na Equipe de Trabalho do Mutirão Carcerário no Estado de São Paulo, criada pela Portaria nº 69, de 15 de julho de 2011.
Portaria	108	14/10/2011	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado do Rio de Janeiro.
Portaria	102	30/09/2011	Presidência	Exaurido	Institui Grupo de Trabalho para implantação do Sistema Começar de Novo.
Portaria	100	30/09/2011	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado da Bahia.

Portaria	96	19/09/2011	Presidência	Exaurido	Prorrogar os trabalhos do Mutirão Carcerário no Estado de Pernambuco.
Portaria	93	16/09/2011	Presidência	Exaurido	Inclui servidores na Equipe de Trabalho do Mutirão Carcerário no Estado de São Paulo, criada pela Portaria nº 69 da Presidência deste Conselho.
Portaria	89	31/08/2011	Presidência	Vigente	Institui tabela de tipos de procedimento de origem prevista no art. 2º, II, da Resolução CNJ nº 137, de 13 de julho de 2011 (regulamenta o banco de dados de mandados de prisão).
Portaria	82	18/08/2011	Presidência	Revogado	Inclusão de juízes do TJ/SP na equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado de Pernambuco.
Portaria	33	04/08/2011	Secretaria-Geral	Vigente	Estabelece o pagamento das diárias aos Magistrados e funcionários convocados para integrar os trabalhos dos projetos Mutirão Carcerário e Eficiência no Estado de São Paulo.
Portaria	70	15/07/2011	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado de Pernambuco.
Portaria	69	15/07/2011	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado de São Paulo.
Portaria	66	07/07/2011	Presidência	Exaurido	Instituir Grupo de Trabalho que participará do treinamento, da preparação e da organização prévia do Mutirão Carcerário no Estado de São Paulo.
Portaria	63	30/06/2011	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado de Goiás.
Portaria	62	30/06/2011	Presidência	Revogado	Inclusão e Dispensa de Juiz de Direito no Grupo de Trabalho dos Juizados de Execução Penal do Brasil.
Portaria	46	27/05/2011	Presidência	Revogado	Institui Grupo de Trabalho de Juízes de Varas de Penas e Medidas Alternativas.

Portaria	19	26/05/2011	Secretaria-Geral	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado de Santa Catarina.
Portaria	40	11/05/2011	Corregedoria	Vigente	Prorroga o prazo para a conclusão dos trabalhos referentes ao mutirão para regularização dos serviços de secretaria da 1ª Vara de Execuções Penais de Belém/PA, instituído pela Portaria nº 3, de 31 de janeiro de 2011.
Portaria	32	31/03/2011	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado do Mato Grosso do Sul.
Portaria	31	31/03/2011	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado de Rondônia.
Portaria	30	31/03/2011	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para implementar o Projeto Eficiência na Vara de Execução Penal da Comarca de Foz do Iguaçu - PR.
Portaria	9	17/03/2011	Secretaria-Geral	Vigente	Pagamento das diárias aos Magistrados e funcionários convocados para integrar os trabalhos dos projetos Mutirão Carcerário, Eficiência, Mutirão de Medida Justa e Justiça ao Jovem.
Portaria	21	04/03/2011	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado do Rio Grande do Sul.
Portaria	20	04/03/2011	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado do Maranhão.
Portaria	16	22/02/2011	Presidência	Exaurido	Institui Grupo de Trabalho para implantação do Sistema Começar de Novo.
Portaria	3	31/01/2011	Corregedoria	Alterado	Instaura mutirão para regularização dos serviços de secretaria da 1ª Vara de Execuções Penais de Belém e dá outras providências.
Portaria	6	24/01/2011	Presidência	Vigente	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado do Ceará.
Portaria	220	23/11/2010	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado do Amapá.

Portaria	219	23/11/2010	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado da Paraíba.
Portaria	214	17/11/2010	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado do Mato Grosso.
Portaria	213	17/11/2010	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado do Rio Grande do Norte.
Portaria	212	17/11/2010	Presidência	Exaurido	Designa membros para Grupo de Trabalho do Projeto Medida Justa no Estado do Piauí, conforme Portaria nº 140 da Presidência do CNJ.
Portaria	205	25/10/2010	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para implementar o Projeto Eficiência na Vara de Execução Penal da Comarca de Belém/PA.
Portaria	146	20/10/2010	Secretaria-Geral	Revogado	Designa membros para o Grupo de Assessoramento ao GTEP, criado pela Portaria nº 147, de 29 de julho, de 2010, da Presidência do CNJ.
Portaria	203	13/10/2010	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para implementar o Projeto Eficiência na Vara de Execução Penal da Comarca de Belo Horizonte/ MG.
Portaria	201	08/10/2010	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor mutirão carcerário no Estado de Alagoas.
Portaria	200	08/10/2010	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor mutirão carcerário no Estado do Espírito Santo.
Portaria	189	16/09/2010	Presidência	Exaurido	Prorroga o prazo para a conclusão dos trabalhos de grupo de trabalho.
Portaria	171	08/09/2010	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor Mutirão Carcerário no Estado do Pará.

Portaria	151	05/08/2010	Presidência	Revogado	Designar os juízes abaixo para integrar o Grupo de Trabalho dos Juizados e Execução Penal do Brasil, na qualidade de membros efetivos: Paulo Sorcci, Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo; Guilherme Azevedo Passos, Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais; Roberto Massaro, Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Parnána; Sidnei Brzuska, Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul; Carlos Augusto Borges, Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro; Carlos Humberto Inojosa Galindo, Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco; Dalton Igor Kita Conrado, Juiz Federal do Tribunal Regional Federal da 3ª Região; O Juiz Coordenador do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas exercerá a presidência do Grupo de Trabalho, enquanto a vice-presidência será exercida pelo Juiz Auxiliar da Presidência, conforme disposto no art. 3º, inciso I, alínea "b", da Portaria nº 147, de 29 de julho de 2010. Os membros indicados a que alude o art. 3º, inciso II, alínea "a" da Portaria nº 147 de 29 de julho de 2010 participarão a partir da 2ª reunião do grupo.
Portaria	149	30/07/2010	Presidência	Exaurido	Instituir equipe de trabalho para compor mutirão carcerário no Estado de Minas Gerais, que será dividido em 06 grandes pólos - Belo Horizonte; Montes Claro; Governador Valadares, Pouso Alegre, Uberlândia e Juiz de Fora, composta pelos integrantes relacionados no Anexo.
Portaria	148	29/07/2010	Presidência	Exaurido	Instituir equipe de trabalho para compor mutirão carcerário no Tocantins, composta pelos integrantes relacionados no Anexo.
Portaria	147	29/07/2010	Presidência	Revogado	Institui Grupo de Trabalho dos Juizados de Execução Penal do Brasil.
Portaria	126	17/06/2010	Presidência	Exaurido	Institui Grupo de Trabalho para elaborar Nota Técnica sobre o Projeto de Lei de Reforma do Código de Processo Penal.
Portaria	123	14/06/2010	Presidência	Revogado	Institui Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre questões relativas ao encarceramento feminino.
Portaria	115	08/06/2010	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor mutirão carcerário no Estado do Amazonas.

Portaria	114	08/06/2010	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor mutirão carcerário no Distrito Federal.
Portaria	101	25/05/2010	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor mutirão carcerário no Estado do Acre.
Portaria	100	25/05/2010	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor mutirão carcerário no Estado do Piauí.
Portaria	82	29/04/2010	Presidência	Revogado	Institui, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, Grupo de Trabalho para levantamento e apuração de abuso de autoridade, tortura e qualquer tipo de violência perpetrado por agentes públicos contra presos e adolescentes em conflito com a lei.
Portaria	43	25/03/2010	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor mutirão carcerário no Estado de Roraima.
Portaria	42	25/03/2010	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor mutirão carcerário no Estado do Paraná.
Portaria	41	25/03/2010	Presidência	Exaurido	Institui equipe de trabalho para compor mutirão carcerário no Estado do Maranhão.
Portaria	2	21/01/2010	Presidência	Revogado	Prorroga, até ulterior deliberação, os trabalhos do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 606, de 24 de agosto de 2009.
Portaria	606	24/08/2009	Presidência	Exaurido	Cria grupo de trabalho para estudo e proposição de estrutura mínima para as varas criminais e de execução penal.
Portaria	513	14/04/2009	Presidência	Vigente	Constitui o Grupo de Monitoramento Acompanhamento e Aperfeiçoamento do Sistema Carcerário.
Portaria	497	18/03/2009	Presidência	Revogado	Inclui no Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 383, de 18 de setembro de 2008, o Juiz de Direito Paulo Eduardo de Almeida Sorci, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.
Portaria	383	18/09/2008	Presidência	Revogado	Instituir Grupo de Trabalho para a efetivação dos objetivos e propostas que foram apresentadas no I Seminário de Execução Penal.

Portaria	326	29/07/2008	Presidência	Alterado	Instituir, nos termos do Art. 32 e 33 do RICNJ, Comissão Temporária de Acompanhamento do Sistema Prisional para analisar questões atinentes ao sistema penitenciário e à execução penal.
Portaria	26	18/05/2006	Presidência		Institui a Comissão de Estudos para a Criação de Banco de Dados com Informações sobre a População Carcerária do Brasil
Portaria Conjunta	1	09/02/2011	Presidência	Vigente	Institui grupo de trabalho para levantamento e apuração dos casos de abuso de autoridade, tortura e qualquer tipo de violência perpetrados por agentes públicos contra presos no Estado do Maranhão.
Portaria Conjunta	8	07/07/2010	Presidência	Exaurido	Institui grupo de trabalho para levantamento e apuração de abuso de autoridade, tortura e qualquer tipo de violência perpetrados por agentes públicos contra presos no Estado da Bahia.
Portaria Conjunta	621	22/04/2010	Presidência		Institui Grupo de Trabalho para acompanhar a construção dos estabelecimentos penais cujos recursos já foram liberados pelo governo federal (MJ/MP/CNJ/CNMP)
Portaria Conjunta	6	07/04/2010	Presidência	Vigente	Institui grupo de trabalho para levantamento e apuração de abuso de autoridade, tortura e qualquer tipo de violência perpetrados por agentes públicos contra presos no Estado do Maranhão.
Portaria Conjunta	1	26/01/2010	Presidência	Vigente	Institui Mutirão de Julgamento dos Crimes no Campo e dá outras providências.
Portaria Conjunta	1	12/11/2009	Presidência	Vigente	Constitui comissão com a finalidade de viabilizar o exercício do direito do voto aos presos provisórios e adolescentes sob regime de internação, por meio de urnas eletrônicas e seções eleitorais a serem instaladas em estabelecimentos penais e de internação, bem como propor alterações nas instruções para as eleições de 2010.
Provimento	21	30/08/2012	Corregedoria	Vigente	Define regras para destinação e fiscalização de medidas e penas alternativas.
Provimento	8	17/05/2010	Corregedoria	Vigente	Define medidas de aprimoramento relacionadas ao comparecimento em juízo dos beneficiados pela suspensão condicional do processo, suspensão condicional da pena ou livramento condicional.

Recomendação	15	31/07/2014	Corregedoria	Vigente	Dispõe sobre a celeridade das ações penais que tenham como vítima crianças e adolescentes
Recomendação	49	01/04/2014	Presidência	Vigente	Dispõe sobre a necessidade de observância, pelos magistrados brasileiros, das normas - princípios e regras - do chamado Protocolo de Istambul, da Organização das Nações Unidas (ONU), e, bem assim, do Protocolo Brasileiro de Perícia Forense, em casos de crime de tortura e dá outras providências.
Recomendação	47	24/02/2014	Presidência	Revogado	Recomenda aos juízes de direito e aos Tribunais de Justiça que promovam mutirão para realização da Semana Nacional do Tribunal do Júri, especialmente com processos afetos às novas Metas ENASP/CNJ.
Recomendação	44	26/11/2013	Presidência	Vigente	Dispõe sobre atividades educacionais complementares para fins de remição da pena pelo estudo e estabelece critérios para a admissão pela leitura.
Recomendação	30	10/02/2010	Presidência	Vigente	Recomenda a alienação antecipada de bens apreendidos em procedimentos criminais e dá outras providências.
Recomendação	24	04/08/2009	Presidência	Vigente	Recomenda aos juízes e tribunais a realização de mutirão para instrução e julgamento de processos criminais e sessões de julgamento do Tribunal do Júri.
Recomendação	23	12/06/2009	Presidência	Vigente	Recomenda aos Tribunais de Justiça Estaduais e Militares, Tribunais Regionais Federais e Tribunais Regionais do Trabalho a destinarem os recursos recebidos em transações penais à Defesa Civil do Amazonas, Ceará, Maranhão, Pará e Piauí para as vítimas das enchentes.
Recomendação	21	16/12/2008	Presidência	Vigente	Recomenda aos Tribunais ações no sentido da recuperação social do preso e do egresso do sistema prisional.
Recomendação	20	16/12/2008	Presidência	Vigente	Recomenda aos tribunais que proporcionem maior intercâmbio de experiências no âmbito da execução penal, a adoção de processo eletrônico, a estruturação e a regionalização das varas de execuções penais; e, aos juízes, maior controle dos mandados de prisão.

Recomendação	19	16/12/2008	Presidência	Vigente	Recomenda aos Tribunais de Justiça Estaduais e Militares, Regionais Federais e Regionais do Trabalho destinarem os recursos recebidos em transações penais ao Fundo Estadual da Defesa Civil de Santa Catarina para as vítimas das enchentes.
Recomendação	7	27/02/2007	Presidência	Vigente	Recomenda o estudo técnico sobre a estrutura das Varas de Execuções Penais do Estado do Pará, de modo a atender satisfatoriamente à demanda processual represada.
Recomendação	3	30/05/2006	Presidência		Recomenda a especialização de varas criminais para processar e julgar delitos praticados por organizações criminosas e dá outras providências.
Recomendação	35				Dispõe sobre as diretrizes a serem adotadas em atenção aos pacientes judiciários e a execução da medida de segurança
Recomendação	53				Recomenda aos juízes de direito e aos Tribunais de Justiça que promovam mutirão para realização do Mês Nacional do Tribunal do Júri, especialmente com processos afetos às Metas Enasp/CNJ.
Resolução	224	31/05/2016	Presidência	Vigente	Dispõe sobre o recolhimento do valor arbitrado judicialmente a título de fiança criminal na ausência de expediente bancário e dá outras providências.
Resolução	223	27/05/2016	Presidência	Vigente	Institui o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) como sistema de processamento de informações e prática de atos processuais relativos à execução penal e dá outras providências.
Resolução	213	15/12/2015	Presidência	Alterado	Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas.
Resolução	180	03/10/2013	Presidência	Vigente	Acrescenta informações ao processo de execução penal e à guia de recolhimento quando houver, por força de detração deferida pelo juiz do processo de conhecimento, possibilidade de fixação de regime prisional mais benéfico ao condenado por sentença penal, nos termos da Lei n.12.736, de 3 de dezembro de 2012.
Resolução	162	13/11/2012	Presidência	Vigente	Dispõe sobre a comunicação de prisão estrangeiro à missão diplomática de seu respectivo Estado de origem.

Resolução	154	13/07/2012	Presidência	Alterado	Define a política institucional do Poder Judiciário na utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária.
Resolução	137	13/07/2011	Presidência	Vigente	Regulamenta o banco de dados de mandados de prisão, nos termos do art. 289-A do CPP, acrescentado pela Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011, e dá outras providências.
Resolução	113	20/04/2010	Presidência	Alterado	Dispõe sobre o procedimento relativo à execução de pena privativa de liberdade e de medida de segurança, e dá outras providências.
Resolução	112	06/04/2010	Presidência	Vigente	Institui mecanismo para controle dos prazos de prescrição nos tribunais e juízos dotados de competência criminal.
Resolução	108	06/04/2010	Presidência	Vigente	Dispõe sobre o cumprimento de alvarás de soltura e sobre a movimentação de presos do sistema carcerário, e dá outras providências.
Resolução	105	06/04/2010	Presidência	Alterado	Dispõe sobre a documentação dos depoimentos por meio do sistema audiovisual e realização de interrogatório e inquirição de testemunhas por videoconferência.
Resolução	101	15/12/2009	Presidência	Vigente	Define a política institucional do Poder Judiciário na Execução das Penas e Medidas Alternativas à Prisão.
Resolução	96	27/10/2009	Presidência	Vigente	Dispõe sobre o Projeto Começar de Novo no âmbito do Poder Judiciário, institui o Portal de Oportunidades e dá outras providências.
Resolução	89	16/09/2009	Presidência	Sem efeito	Institucionaliza os mutirões carcerários como mecanismo de revisão periódica das prisões provisórias e definitivas, das medidas de segurança e das internações de adolescentes.
Resolução	66	27/01/2009	Presidência	Alterado	Cria mecanismo de controle estatístico e disciplina o acompanhamento, pelos juízes e Tribunais, dos procedimentos relacionados à decretação e ao controle dos casos de prisão provisória.
Resolução	47	18/12/2007	Presidência	Vigente	Dispõe sobre a inspeção nos estabelecimentos penais pelos juízes de execução criminal.

Resolução	29	27/02/2007	Presidência	Revogado	Dispõe sobre a regulamentação da expedição anual de atestado de pena a cumprir e dá outras providências.
Resolução	19	29/08/2006	Presidência	Revogado	Dispõe sobre a execução penal provisória.
Resolução	225	31/05/2016	Presidência	Vigente	Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.
Resolução	214	15/12/2015	Presidência		Dispõe sobre a organização e o funcionamento dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização (GMF) nos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal dos Territórios e nos Tribunais Regionais Federais
Resolução	33	10/04/2007			Dispõe sobre a criação do Sistema Integrado da População Carcerária no âmbito do Poder Judiciário
Resolução conjunta	1	29/09/2009	CNJ CNMP		Institucionaliza mecanismos de revisão periódica das prisões provisórias e definitivas, das medidas de segurança e das internações de adolescentes

ANEXO 3
CONSELHO NACIONAL DE JUSTICA
ACORDOS OU TERMOS DE COOPERACAO TÉCNICA

Acordo de Cooperação Técnica n. 003/2007
Dispõe sobre a promoção de ações conjuntas direcionadas ao desenvolvimento de programas de formação profissional para capacitação dos reeducandos do sistema prisional do Estado de São Paulo. (Publicado no DOU, Seção 3, página 89, de 23/3/2007) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 024/2008
Dispõe sobre o intercâmbio de informações para implementar a integração do Sistema Nacional de Informações Penitenciárias - INFOPEN, tendo como base a plataforma disponibilizada pelo Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN. (Publicado no DOU, Seção 3, página 206, de 24/12/2008) Visualize na íntegra o documento
Termo de Cooperação Técnica n. 015/2008
Dispõe sobre a cessão do "Sistema Justiça Moderna - Módulos Execuções Penais e Penas e Medidas Alternativas" pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios para os partícipes e demais órgãos do Poder Judiciário, bem como a cooperação técnica para o aperfeiçoamento desse Sistema. (Publicado no DOU, Seção 3, página 113, de 19/9/2008) Visualize na íntegra o documento
Termo de Cooperação Técnica n. 014/2008
Dispõe sobre a cessão do "Sistema VEC Virtual" pelo Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe para o CNJ e demais órgãos do Poder Judiciário, bem como a cooperação técnica para a implantação desse sistema. (Publicado no DOU, Seção 3, página 117, de 30/9/2008) Visualize na íntegra o documento Visualize na íntegra os Termos de Adesão * Para Visualizar os arquivos zipados (.zip), é necessário ter um descompactador de arquivos. Clique aqui para baixar.
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 033/2008
Dispõe sobre a implantação do Núcleo de Advocacia Voluntária na Penitenciária de Pedrinhas, para a prestação de assistência judiciária aos presos do Complexo Prisional de Pedrinhas - São Luís/MA. (Publicado no DOU, Seção 3, página 157, de 29/12/2008) Visualize na íntegra o documento Visualize na íntegra os Termos de Adesão * Para Visualizar os arquivos zipados (.zip), é necessário ter um descompactador de arquivos. Clique aqui para baixar.
Termo de Cooperação Técnica n. 001/2009
Dispõe sobre a conjugação de esforços entre os partícipes para a implantação de uma política nacional de segurança e prevenção da violência nos espetáculos de futebol para a realização da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014. (Publicado no DOU, Seção 3, página 128, de 19/3/2009) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 011/2009
Dispõe sobre a difusão de projetos, iniciativas e boas práticas em matéria de execução penal, compreendida em seu sentido amplo, bem como no oferecimento de oportunidade de trabalho e renda para os recuperandos, sempre com a participação do Poder Público, de voluntários e de parceiros, ao pressuposto de que a execução penal e a reinserção social do apenado é tarefa do Estado e da sociedade. (Publicado no DOU, Seção 3, página 126, de 7/4/2009) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 010/2009
Dispõe sobre a capacitação profissional de detentos, egressos e adolescentes em conflito com a lei, visando a reintegração ao convívio social, a geração de emprego e renda, além da valorização de novos

valores e ideais fundamentados em uma prática laborativa e no resgate da dignidade humana. (Publicado no DOU, Seção 3, página 150, de 30/3/2009) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 009/2009

Dispõe sobre a implantação do Núcleo de Advocacia Voluntária na Penitenciária de Pedrinhas, para a prestação de assistência judiciária aos internos do Complexo Prisional de Pedrinhas - São Luís/MA. (Publicado no DOU, Seção 3, página 117, de 2/4/2009) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 004/2009

Dispõe sobre a implementação de ações conjuntas que permitam ao CNJ ratificar, incentivar a utilização e participar do aperfeiçoamento dos aplicativos: "Sistema Eletrônico de Execuções Penais", "Sistema de Gestão de Acórdão - SIGA", "Sistema de Recursos Humanos", "Sistema Eletrônico de Processo Judicial/E-JUS" e "Sistema de Serventias Extrajudiciais", desenvolvidos pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. (Publicado no DOU, Seção 3, página 108, de 15/4/2009) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 057/2009

Dispõe sobre a execução coordenada de ações, em regime de mutirão, destinadas a conferir agilidade na resposta judicial no âmbito da execução criminal. (Publicado no DOU, Seção 3, página 134, de 18/6/2009) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 059/2009

Dispõe sobre a implantação do Núcleo de Advocacia Voluntária no âmbito dos Núcleos de Prática Jurídica da UNIVALI - Campus de Itajaí - e na Penitenciária de Itajaí, para a prestação de assistência judiciária aos presos do Presídio desta cidade. (Publicado no DOU, Seção 3, página 137, de 19/6/2009) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 083/2009

Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos e egressos do sistema carcerário, bem como sobre a profissionalização e incentivo ao trabalho destes em obras relativas à Copa do Mundo FIFA 2014, a ser realizada no Brasil. (Publicado no DJ-e n. 188, página 19, de 5/11/2009) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 074/2009

Dispõe sobre a implantação do programa de educação à distância para os reeducandos presos e egressos do sistema carcerário e, ainda, para o programa de capacitação profissional e formação de multiplicadores no âmbito do Poder Judiciário. (Publicado no DJ-e n. 162, página 21, de 24/9/2009) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 109/2009

Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 1, página 6, de 4/1/2010) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 106/2009

Dispõe sobre implantação de programa de reinserção social de presos, egressos e cumpridores de penas e medidas alternativas, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 221, página 4, de 23/12/2009) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 104/2009

Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos e egressos do sistema carcerário com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 204, página 2, de 30/11/2009) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 103/2009
Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos e egressos do sistema carcerário com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 204, página 2, de 30/11/2009) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 102/2009
Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos e egressos do sistema carcerário, por meio da profissionalização e incentivo ao trabalho. (Publicado no DJ-e n. 204, página 2, de 30/11/2009) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 096/2009
Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 221, página 4, de 23/12/2009) Visualize na íntegra o documento
Acordo de Cooperação n. 111/2009
Dispõe sobre a conjugação de esforços entre os partícipes, no âmbito de suas atribuições, para dar efetividade à realização do Fórum Nacional de Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. (Publicado no DOU, Seção 3, página 94, de 15/10/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 009/2010
Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 34, página 15, de 23/2/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 008/2010
Dispõe sobre a implantação, no Estado do Rio de Janeiro, de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como para adolescentes em conflito com a lei, presos e egressos do sistema carcerário, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 32, página 4, de 19/2/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 005/2010
Dispõe sobre a divulgação nos Municípios brasileiros de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 47, página 4, de 12/3/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 003/2010
Dispõe sobre a implantação do Projeto Começar de Novo no Estado de Roraima, tendo como partícipe o Sistema "S". (Publicado no DJ-e n. 46, página 25, de 11/3/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 001/2010
Dispõe sobre a implantação do Projeto Começar de Novo no Distrito Federal e nos municípios de São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ, Porto Alegre/RS, Curitiba/PR, Belo Horizonte/MG, Manaus/AM, Salvador/BA, Recife/PE, Natal/RN, Fortaleza/CE e Cuiabá/MT. (Publicado no DJ-e n. 32, página 3, de 19/2/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 019/2010
Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização, nos locais onde a Hering possui unidades industriais. (Publicado no DJ-e n. 32, página 4, de 19/2/2010) Visualize na íntegra o documento Visualize na íntegra os Termos de Adesão *

Para visualizar os arquivos zipados (.zip), é necessário ter um descompactador de arquivos. Clique aqui para baixar.

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 017/2010

Dispõe sobre implantação de programa de reinserção social de presos e egressos do sistema carcerário com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 44, página 7, de 9/3/2010) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 016/2010

Dispõe sobre a implantação de programa de ressocialização dos reeducandos do sistema prisional do Estado, com incentivo ao trabalho e à profissionalização, não se submetendo à CLT e sim aos objetivos da Lei de Execuções Penais. (Publicado no DJ-e n. 32, página 4, de 19/2/2010) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 015/2010

Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 15, página 3, de 19/2/2010) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 014/2010

Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 32, página 3, de 19/2/2010) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 013/2010

Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 74, página 25, de 27/4/2010) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 033/2010

Dispõe sobre implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 79, página 12, de 4/5/2010) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 032/2010

Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 47, página 4, de 12/3/2010) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 025/2010

Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como para adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 32, página 4, de 19/2/2010) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 024/2010

Dispõe sobre a implantação, no âmbito do Estado do Espírito Santo, de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como para adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 32, página 4, de 19/2/2010) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 023/2010

Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos do sistema prisional, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com

incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 109, página 5, de 17/6/2010) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 045/2010

Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 58, página 6, de 29/3/2010) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 036/2010

Dispõe sobre implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 47, página 4, de 12/3/2010) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 035/2010

Dispõe sobre implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 47, página 4, de 12/3/2010) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 034/2010

Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 47, página 4, de 12/3/2010) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 057/2010

Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 65, página 5, de 13/4/2010) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 056/2010

Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 65, página 5, de 13/4/2010) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 055/2010

Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 65, página 5, de 13/4/2010) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 052/2010

Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 63, página 13, de 9/4/2010) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 048/2010

Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 58, página 6, de 29/3/2010) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 047/2010

Dispõe sobre implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 74, página 25, de 27/4/2010) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 046/2010
Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 58, página 6, de 29/3/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 067/2010
Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 74, página 24, de 27/4/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 061/2010
Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 144, página 5, de 9/8/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 074/2010
Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 67, página 5, de 15/4/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 073/2010
Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 67, página 5, de 15/4/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 095/2010
Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 159, página 7, de 31/8/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 094/2010
Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 232, página 2, de 21/12/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 093/2010
Dispõe sobre a efetiva implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 232, página 2, de 21/12/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 092/2010
Dispõe sobre a conjugação de esforços entre os partícipes com vistas à potencialização das ações previstas no Projeto "Começar de Novo", de iniciativa do CNJ e no Projeto "Construindo a Esperança", proposto pelo MPPR, tendo em vista a congruência do escopo destas propostas de ação. (Publicado no DJ-e n. 186, página 8, de 8/10/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 088/2010
Dispõe sobre a realização de mutirão de medidas de segurança, visando promover a dignidade dos internos em Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico - HCTP e implementação de ações para dar efetividade à Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001. (Publicado no DJ-e n. 128, página 4, de 16/7/2010) Visualize na íntegra o documento

Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 125/2010
Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização, no Município de Salvador-BA. (Publicado no DJ-e n. 189, página 8, de 14/10/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 118/2010
Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 206, página 45, 11/11/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 107/2010
Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 206, página 45, de 11/11/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 102/2010
Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 159, página 7, de 31/8/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 101/2010
Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 159, página 7, de 31/8/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 100/2010
Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 238, página 2, de 28/12/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 099/2010
Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 232, página 3, de 21/12/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 098/2010
Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 232, página 2, de 21/12/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 097/2010
Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 232, página 2, de 21/12/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 096/2010
Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 159, página 7, de 31/8/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 127/2010

Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 189, página 8, de 14/10/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 126/2010
Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização, na Cidade de Paulo Afonso-BA. (Publicado no DJ-e n. 189, página 8, de 14/10/2010) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 029/2011
Dispõe sobre a realização de exames ginecológicos, de prevenção dos cânceres de mama e de colo de útero, DSTs-HIV/Aids, tuberculose, hanseníase, hepatites B e C, bem como a orientação ao planejamento familiar para as presas do sistema penitenciário do Estado do Paraná. (Publicado no DJ-e n. 170, página 4, de 13/9/2011) Visualize na íntegra o documento
Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 025/2011
Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 104, página 7, de 8/6/2011) Visualize na íntegra o documento
Acordo de Cooperação n. 017/2011
Dispõe sobre a formulação e implementação de medidas que promovam a melhoria do Sistema Penitenciário Brasileiro. (Publicado no DOU, Seção 3, página 109, de 8/3/2012) Visualize na íntegra o documento
Acordo de Cooperação Técnica n. 034/2011
Dispõe sobre a implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 88, página 21, de 17/5/2011) Visualize na íntegra o documento
Acordo de Cooperação Técnica n. 053/2011
Dispõe sobre o apoio à "Campanha do Desarmamento", a partir da destruição ou doação de armas de fogo e munições apreendidas que estejam sob a guarda do Poder Judiciário e não mais interessem à persecução penal. (Publicado no DOU, Seção 3, página 107, de 24/11/2011) Visualize na íntegra o documento
Acordo de Cooperação Técnica n. 050/2011
Dispõe sobre a ratificação do Acordo de Cooperação Técnica n. 104/2009 assinado pelos partícipes, bem como sobre a efetiva implantação de programa de reinserção social de presos e egressos do sistema carcerário, com incentivo ao trabalho e à profissionalização. (Publicado no DJ-e n. 172, página 47, de 15/9/2011) Visualize na íntegra o documento
Termo de Cooperação Técnica n. 026/2012
Dispõe sobre a elaboração de estudos, desenvolvimento e implantação de projetos, intercâmbio de informações, bem assim a realização de treinamentos, seminários e eventos diversos no que se refere à situação fática e legal de presos estrangeiros no Brasil. (Publicado no DJ-e 189, página 3, de 15/10/2012) Visualize na íntegra o documento
Termo de Cooperação Técnica n. 017/2012
Dispõe sobre a conjugação de esforços para a realização de exames ginecológicos, de prevenção dos cânceres de mama e de colo de útero, DSTs/Aids, orientação na área de saúde e planejamento familiar para as presidiárias e as agentes da Penitenciária Feminina do Distrito Federal. (Publicado no DJ-e n. 220, página 9, de 30/11/2012) Visualize na íntegra o documento

Termo de Cooperação Técnica n. 019/2012
Dispõe sobre a reinserção social de apenados em regime aberto e semiaberto, assegurando-lhes a oportunidade de desempenhar, no âmbito das unidades administrativas da ECT, atividades auxiliares que contribuam para sua formação profissional. (publicado no DJe n. 211, página 23, de 19/11/2012) Visualize na íntegra o documento Visualize na íntegra o 1º Termo Aditivo
Termo de Cooperação Técnica n. 023/2013
Dispõe sobre medidas para a melhoria do Sistema Penitenciário e redução do déficit prisional. (Publicado no DOU, Seção 3, página 189, de 25/10/2013) Visualize na íntegra o documento
Termo de Cooperação Técnica n. 017/2013
Dispõe sobre a troca de informações para o cumprimento dos mandados disponíveis no Banco Nacional de Mandado de Prisão - BNMP. (Publicado no DJ-e n. 193, página 102, de 10/10/2013) Visualize na íntegra o documento Visualize na íntegra os Termos de Adesão * Para Visualizar os arquivos zipados (.zip), é necessário ter um descompactador de arquivos. Clique aqui para baixar.
Termo de Cooperação Técnica n. 018/2014
Dispõe sobre a conjugação de esforços com vistas à efetiva implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei e egressos do sistema sócio educativo, com incentivo ao trabalho e profissionalização. (Publicado no DJ-e/Ceará Edição 1027, página 39, de 20/8/2014) Visualize na íntegra o documento
Termo de Cooperação Técnica n. 019/2014
Dispõe sobre a conjugação de esforços com vistas à efetiva implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como de adolescentes em conflito com a lei e egressos do sistema sócio educativo, com incentivo ao trabalho e profissionalização. (Publicado no DJ-e/Ceará, Edição 1027, página 33, de 20/8/2014) Visualize na íntegra o documento
Protocolo de Cooperação Interinstitucional n. 002/2014
Dispõe sobre a difusão dos princípios e práticas de Justiça Restaurativa como estratégia de solução autocompositiva e pacificação de situações de conflitos, violências e infrações penais. (Publicado no DJ-e, n. 11, página 6, de 19/01/2015) Visualize na íntegra o documento
Termo de Cooperação Técnica n. 010/2015
Dispõe sobre a difusão e fomento das "Audiências de Custódia", de modo a viabilizar a implementação e operacionalização da apresentação pessoal de autuados(as) presos(as) em flagrante delito à autoridade judiciária, em até 24 horas após sua prisão, bem como das Centrais Integradas de Alternativas Penais, Centrais de Monitoração Eletrônica e serviços correlatos com enfoque restaurativo e social, aptos, em suma, a oferecer opções concretas e factíveis ao encarceramento provisório de pessoas. (Publicado no DJe, edição 85, página 21, de 15/05/2015) Visualize na íntegra o documento
Termo de Cooperação Técnica n. 007/2015
Dispõe sobre implantação do Projeto Audiência de Custódia, de modo a fomentar e viabilizar a operacionalização da apresentação pessoal de autuados(as) presos(as) em flagrante delito à autoridade judiciária, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas após sua prisão, contando com o apoio do efetivo funcionamento de Centrais Integradas de Alternativas Penais, Centrais de Monitoração Eletrônica e serviços correlatos com enfoque restaurativo e social, aptos, em suma, a oferecer opções concretas e factíveis ao encarceramento provisório de pessoas. (Publicado no DJe, edição 68, página 4, de 16/04/2015) Visualize na íntegra o documento Visualize na íntegra os Termos de Adesão * Para Visualizar os arquivos zipados (.zip), é necessário ter um descompactador de arquivos. Clique aqui para baixar.
Termo de Cooperação Técnica n. 006/2015

<p>Dispõe sobre a conjugação de esforços do CNJ e do MJ com o propósito de ampliar a aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade, contribuindo para o enfrentamento ao processo de encarceramento em massa. (Publicado no DJe, edição 68, página 4, de 16/04/2015) Visualize na íntegra o documento</p>
<p>Termo de Cooperação Técnica n. 005/2015</p>
<p>Dispõe sobre a implementação da política de monitoração eletrônica de pessoas (Governos, Poder Judiciário, Ministério Público e Defensorias Públicas Estaduais). (Publicado no DJe, edição 68, página 4, de 16/04/2015) Visualize na íntegra o documento</p>
<p>Termo de Cooperação Técnica n. 003/2015</p>
<p>Dispõe sobre a implantação do Projeto (piloto) "Audiência de Custódia", de modo a viabilizar, na primeira fase, a implementação e operacionalização da apresentação pessoal de autuados(as) presos(as) em flagrante delito à autoridade judiciária, em regra no prazo máximo de 24 horas após sua prisão, e, na segunda fase, do funcionamento de centrais de alternativas penais à prisão provisória e serviços correlatos com enfoque restaurativo, através da construção de ambiente para a realização da mediação penal, aptos, em suma, a oferecer opções ao encerramento provisório. (Publicado no DOU, seção 3, página 112, de 07/04/2015) Visualize na íntegra o documento</p>
<p>Termo de Cooperação Técnica n. 003/2016</p>
<p>Dispõe sobre a conjugação de esforços para liberação do acesso restrito ao Banco Nacional de Mandados de Prisão (BNMP) e ao Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei (CNAACL), à SESGE/MJ. (Publicado no DJe edição 34, página 7, de 2/3/2016) Visualize na íntegra o documento</p>
<p>Termo de Cooperação Técnica n. 002/2016</p>
<p>Dispõe sobre a conjugação de esforços entre os partícipes para o desenvolvimento do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), destinado prioritariamente ao controle da execução penal nos tribunais brasileiros, bem como o fornecimento de dados e informações para gestão do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Medidas Socioeducativas do Conselho Nacional de Justiça. (Publicado no DJe edição 9, página 4, de 20/1/2016) Visualize na íntegra o documento</p>
<p>Termo de Cooperação Técnica n. 016/2015</p>
<p>Dispõe sobre a efetiva implantação do "Projeto Audiência de Custódia", de modo a fomentar e viabilizar a operacionalização da apresentação de pessoa(s) presa(s) ou detida(s) em flagrante delito à autoridade judiciária, no prazo máximo de 24 horas após sua prisão ou detenção, contando com o apoio do efetivo funcionamento de centrais integradas de alternativas penais, centrais de monitoração eletrônica e serviços correlatos com enfoque restaurativo e social, aptos, em suma, a oferecer opções concretas e factíveis ao encarceramento provisório de pessoas. (Publicado no DJe, edição 174, página 36, de 29/9/2015) Visualize na íntegra o documento. Visualize na íntegra os Termos de Adesão *Para visualizar os arquivos zipados (.zip), é necessário ter um descompactador de arquivos. Clique aqui para baixar.</p>
<p>Termo de Cooperação Técnica n. 005/2016</p>
<p>Dispõe sobre a emissão obrigatória de nota técnica do CNJ ao MJ, como subsídio técnico para o repasse de recursos do Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN (Lei Complementar 79/1994), visando financiar e apoiar as atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional, tendo em consideração o quanto decidido nos autos da ADPF 347/2015. (Publicado no DJe edição 69, página 16, de 29/4/2016) Visualize na íntegra o documento</p>
<p>Termo de Cooperação Técnica n. 029/2016</p>
<p>Dispõe sobre a conjugação de esforços do CNJ, do TJES, da SEJUS, do Município de Vila Velha e da Universidade de Vila Velha, com o propósito de induzir, incentivar e implementar um conjunto de ações, por meio de parcerias, para as pessoas privadas de liberdade, os egressos e seus familiares, contribuindo com as ações do "Escritório Social" do Projeto Cidadania nos Presídios. (Publicado no DJ-e, edição 166, página 43, de 19/9/2016) Visualize na íntegra o documento</p>

Termo de Cooperação Técnica n. 028/2016

Dispõe sobre a conjugação de esforços do CNJ, do TJES, da SEJUS e da UFES, com o propósito de induzir, incentivar e implementar um conjunto de ações, por meio de parcerias, para as pessoas privadas de liberdade, os egressos e seus familiares, contribuindo com as ações do "Escritório Social" do Projeto Cidadania nos Presídios. (Publicado no DJ-e, edição 166, página 43, de 19/9/2016) Visualize na íntegra o documento

Termo de Cooperação Técnica n. 027/2016

Dispõe sobre a conjugação de esforços do CNJ, do TJES, da SEJUS e do CBOO, com o propósito de induzir, incentivar e implementar um conjunto de ações, por meio de parcerias, para as pessoas privadas de liberdade, contribuindo com as ações do Projeto Assistência à Saúde e Assistência Social no Sistema Prisional. (Publicado no DJ-e, edição 166, página 43, de 19/9/2016) Visualize na íntegra o documento

Memorando de Entendimento n. 003/2016

Dispõe sobre o fortalecimento e a instrumentalização da capacitação técnica quanto à atuação de magistrados e tribunais no enfrentamento à tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, nesse particular ressaltando-se a realização das audiências de custódia como instrumento vital de proteção aos direitos humanos e de prevenção à tortura, maus-tratos e violência institucional. Visualize na íntegra o documento

ANEXO 4

MODELO DE RELATÓRIO DO GEOPRESÍDIOS

UF: AC
 TRIBUNAL: Tribunal de Justiça do Estado do Acre

QUADRO RESUMO

QTD de estabelecimentos	QTD de vagas	QTD de presos	Déficit de Vagas	QTD de presos em regime fechado	QTD de presos em regime semiaberto	QTD de presos em regime aberto	QTD de presos provisórios	QTD de presos em prisão domiciliar	QTD de presos estrangeiros	QTD de presos indígenas	QTD de presos em monitoramento eletrônico	Internos em Cumprimento de Medida de Segurança
13	3403	6180	2822	3597	240	3	2299	1	13	19	772	9

CRUZEIRO DO SUL

ESTABELECIMENTO	QTD de vagas	QTD de presos	Déficit de Vagas	QTD de presos em regime fechado	QTD de presos em regime semiaberto	QTD de presos em regime aberto	QTD de presos provisórios	QTD de presos estrangeiros	QTD de presos indígenas	QTD de Internos em Cumprimento de Medida de Segurança
UNIDADE PENITENCIÁRIA MANOEL NERI DA SILVA	260	748	475	281	95	3	350	9	4	6

FELJO

ESTABELECIMENTO	QTD de vagas	QTD de presos	Déficit de Vagas	QTD de presos em regime fechado	QTD de presos em regime semiaberto	QTD de presos em regime aberto	QTD de presos provisórios	QTD de presos estrangeiros	QTD de presos indígenas	QTD de Internos em Cumprimento de Medida de Segurança
UNIDADE PENITENCIÁRIA N° 5	50	164	123	10	37	0	115	0	2	0

RIO BRANCO

ESTABELECIMENTO	QTD de vagas	QTD de presos	Déficit de Vagas	QTD de presos em regime fechado	QTD de presos em regime semiaberto	QTD de presos em regime aberto	QTD de presos provisórios	QTD de presos estrangeiros	QTD de presos indígenas	QTD de Internos em Cumprimento de Medida de Segurança
UNIDADE DE RECOLHIMENTO PROVISÓRIO DE RIO BRANCO	440	1778	1356	660	0	0	1115	0	0	3
UNIDADE DE REGIME FECHADO FEMININO DE RIO BRANCO	124	287	153	132	24	0	131	0	0	0
UNIDADE DE REGIME FECHADO N° 01 DE RIO BRANCO	411	1291	880	1288	0	0	3	0	0	0
UNIDADE DE REGIME FECHADO N° 2 DE RIO BRANCO	157	80	-77	70	0	0	10	0	0	0
UNIDADE DE REGIME FECHADO N° 3 DE RIO BRANCO	100	95	-4	74	1	0	20	0	0	0
UNIDADE DE REGIME SEMIABERTO N° 1 DE RIO BRANCO	160	0	-60	0	0	0	0	0	0	0
UNIDADE DE REGIME SEMIABERTO FEMININO DE RIO BRANCO	124	0	-124	0	0	0	0	0	0	0
UNIDADE DE REGIME	264	0	-264	0	0	0	0	0	0	0

SEMIABERTO Nº 2 DE RIO BRANCO										
-------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

SENA MADUREIRA

ESTABELECIMENTO	QTD de vagas	QTD de presos	Déficit de Vagas	QTD de presos em regime fechado	QTD de presos em regime semiaberto	QTD de presos em regime aberto	QTD de presos provisórios	QTD de presos estrangeiros	QTD de presos Indígenas	QTD de Internos em Cumprimento de Medida de Segurança
UNIDADE PENITENCIÁRIA EVARISTO DE MORAES	145	541	387	215	34	0	283	2	7	0

SENADOR GUIOMARD

ESTABELECIMENTO	QTD de vagas	QTD de presos	Déficit de Vagas	QTD de presos em regime fechado	QTD de presos em regime semiaberto	QTD de presos em regime aberto	QTD de presos provisórios	QTD de presos estrangeiros	QTD de presos Indígenas	QTD de Internos em Cumprimento de Medida de Segurança
UNIDADE PENITENCIÁRIA DO QUINARI	788	595	-194	575	6	0	13	0	1	0

TARAUACA

ESTABELECIMENTO	QTD de vagas	QTD de presos	Déficit de Vagas	QTD de presos em regime fechado	QTD de presos em regime semiaberto	QTD de presos em regime aberto	QTD de presos provisórios	QTD de presos estrangeiros	QTD de presos Indígenas	QTD de Internos em Cumprimento de Medida de Segurança
UNIDADE PENITENCIÁRIA MOACIR PRADO	380	601	171	292	43	0	259	2	5	0

Comarcas sem Informação Prisional

ACRELÂNDIA; BRASILÉIA; BUJARI; CAPIXABA; EPITACIOLÂNDIA; MÂNCIO LIMA; MANOEL URBANO; PLACIDO DE CASTRO; XAPURI; A3318 BRASIL; Núcleo de Audiência de Apresentação; Diretoria de Tecnologia da Informação; RODRIGUES ALVES; PORTO ACRE; A3318 BRASIL; Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania; Núcleo de Apresentação; Novo órgão; Diretoria do Foro;