

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

CAMILA MELO

**O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA COMO INDUTOR DE POLÍTICAS
CRIMINAIS PENITENCIÁRIAS (2019-2024)**

**BRASÍLIA
2025**

CAMILA MELO

**O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA COMO INDUTOR DE POLÍTICAS
CRIMINAIS PENITENCIÁRIAS (2019-2024)**

Dissertação de Mestrado desenvolvida sob a orientação da Professora Dr^a Carolina Costa Ferreira apresentada ao PPGD/IDP como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

**BRASÍLIA
2025**

Código de catalogação na publicação – CIP

S586c Silva, Camila Melo da

O Conselho Nacional de Justiça como indutor de políticas criminais penitenciárias (2019-2024) / Camila Melo da Silva. — Brasília: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

103 f.

Orientador: Prof^a. Dr^a. Carolina Costa Ferreira
Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) — Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Colonialismo. 2. Apologia ao crime. 3. Liberdade de expressão. I.
Título.

CDDir 341

CAMILA MELO

O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA COMO INDUTOR DE POLÍTICAS
CRIMINAIS PENITENCIÁRIAS (2019-2024)

Dissertação de Mestrado desenvolvida sob a orientação da Professora Dr^a. Carolina Costa Ferreira apresentada ao PPGD/IDP como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Data da defesa

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a. Carolina Costa Ferreira
Orientadora

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

Prof.^a Dr.^a Érica Babini
UNICAP

Membro Externo

Prof. Dr. Rafael de Deus Garcia XXX

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
Membro Interno

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que, direta ou indiretamente, fizeram parte dessa minha caminhada, especialmente, e com o maior carinho que se pode ter por alguém, agradeço ao meu marido; obrigada por acreditar em mim e contribuir para essa conquista. Eu te amo!

Agradeço também à minha mãe.

Ao meu pai com o maior amor do mundo, por sempre acreditar em mim e comemorar cada conquista minha, às vezes até mais do que eu mesma, muito obrigada!

Agradeço também ao professor Diaulas Costa Ribeiro, pessoa maravilhosa com quem tive a honra de conviver durante o estágio em docência; obrigada por compartilhar comigo seu vasto conhecimento, nunca me esquecerei de você.

Agradeço ao professor Roberto Freitas pelo período que me orientou.

Por fim, agradeço à professora Carolina Costa Ferreira pela orientação e pela paciência.

Eu não recearia muito as más leis se elas fossem aplicadas por bons juízes. Não há texto de lei que não deixe campo à interpretação. A lei é morta. O magistrado, vivo. É uma grande vantagem que ele tem sobre ela.

Anatole France

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADPF Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental

ADI Ação Direta de Inconstitucionalidade

AMB Associação dos Magistrados Brasileiros

CF Constituição federal

CIDH Corte Interamericana de Direitos Humanos

CNJ Conselho Nacional de Justiça

DEPEN Departamento Penitenciário Nacional

DMF Departamento de Monitoramento e Fiscalização

EC Emenda constitucional

FIESP Federação de Indústria do Estado de São Paulo

LEP Lei de Execução Penal

LGBTQIAPN+ Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, Queers, Intersexuais, Assexuais, Pansexuais, não binários

MJPS Ministério da Justiça e Segurança Pública

PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

STF Supremo Tribunal Federal

STJ Superior Tribunal de Justiça

RESUMO

Esta pesquisa investigará a atuação do Conselho Nacional de Justiça na condução de políticas penais penitenciárias entre os anos de 2019 e 2024, analisando o programa Fazendo Justiça e das Resoluções números 348 e 366 do CNJ. O estudo abordará a possibilidade de aperfeiçoamento do direito positivo no campo da política penitenciária por meio da interpretação e das ações promovidas pelo CNJ. O trabalho se propõe a discutir a atuação do Conselho no campo da execução penal e analisar essa atuação do ponto de vista jurídico e político-criminal. Abordaremos a criação, motivos e composição do Conselho de modo a explorar os benefícios dessa atuação e as declarações de poder emanadas a cada manifestação que visa se inserir onde a norma positiva não consegue chegar. Analisaremos se, em alguns casos, as leis não alcançam o cidadão em razão de insuficiência normativa ou se isso ocorre devido às relações de poder que permeiam o direito desde a elaboração das leis até sua aplicação. Busca-se, assim, oferecer uma análise crítica sobre os benefícios da atuação do Judiciário através do CNJ e a problemática sobre a discordância da atuação judiciária em matéria legislativa.

Palavras-chave: CNJ; colonialidade; permanências; política penitenciária; políticas judiciárias.

ABSTRACT

This research will investigate the role of the National Council of Justice in implementing penal policies between 2019 and 2024, analyzing the Fazenda Justiça program and Resolutions 348 and 366 of the CNJ. The research will address the possibility of improving positive law in the field of penitentiary policy through the interpretation and actions promoted by the CNJ. The work aims to discuss the Council's action in the field of criminal enforcement and analyze this action from a legal and political-criminal perspective. We will address the creation, reasons, and composition of the Council in order to explore the benefits of this action and the declarations of power emanating from each manifestation that seeks to insert itself where the positive norm cannot reach. We will analyze whether, in some cases, laws do not reach the citizen due to normative insufficiency or whether this occurs due to the power relations that permeate the law from the drafting of laws to their application. The aim is to provide a critical analysis of the benefits of the Judiciary's actions through the CNJ and the problems of disagreement with judicial actions in legislative matters.

Keywords: CNJ; coloniality; permanence; prison policy; judicial policy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1	13
O Conselho Nacional de Justiça: criação, composição e desafios	13
1.1. Emenda Constitucional nº 45/2004	26
1.2. A evolução da atuação do Conselho Nacional de Justiça em matéria penitenciária	31
CAPÍTULO 2	37
A elitização do direito brasileiro e a necessidade de aproximar direito, justiça e minorias	37
2.1 Resquícios da colonialidade no direito brasileiro	39
2.2 Descolonização do direito penal e da criminologia	45
2.3 Os discursos de poder e o distanciamento do cidadão comum do direito	49
CAPÍTULO 3	54
O CNJ em matéria de execução penal: estudo das Resoluções do CNJ (2019-2023)	54
3.1 Programa Justiça Presente	55
3.2 Programa Fazendo Justiça	55
3.3 Resolução CNJ nº 348/2020	62
3.4 Resolução nº 366 de 20 de janeiro de 2021	69
4 A atuação do Conselho Nacional de Justiça e a separação de poderes.....	71
5 Política criminal como política pública	74
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
5 REFERÊNCIAS	93

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa intenciona responder à seguinte questão: Como se pode analisar a atuação do Conselho Nacional de Justiça em relação às políticas públicas penitenciárias, entre 2019 e 2024, considerando-se, para tanto, a hipótese colonial? O período supracitado foi selecionado por abranger o período de implementação do Programa “Fazendo Justiça”, em execução até o ano de 2025, e que tem promovido diversas transformações ao sistema de justiça. Adicionalmente, o período também correspondente ao da edição da Resolução CNJ n. 348/2020, da qual trataremos de forma mais específica no Capítulo 3.

Abordaremos o aperfeiçoamento do direito positivo no campo da política penitenciária através das ações realizadas pelo CNJ e, nesse sentido, a pesquisa terá como foco o programa “Fazendo Justiça” e as resoluções números 348 e 366; todos os demais temas desenvolvidos pelo CNJ, ainda que pertinentes ao campo pesquisado, estarão fora da análise da presente dissertação.

No capítulo 1 trataremos da criação, motivos e composição do CNJ, além de fazer uma análise sobre a concentração de poder no Supremo Tribunal Federal, o que, inclusive, foi a maneira de viabilizar a criação do Conselho e a própria reforma do Poder Judiciário. Isso porque a Emenda Constitucional nº 45/2004, que instituiu o CNJ e tratou da reforma judiciária, poderia ser declarada inconstitucional pelo próprio Poder Judiciário. Veremos que essa tentativa ocorreu ao tratarmos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3367¹, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB).

A partir daí, ainda no primeiro capítulo, começaremos a tratar da atuação do CNJ em matéria penitenciária e, para isso, o período selecionado é o compreendido entre os anos de 2019 e 2024; analisaremos as Resoluções e o programa a partir da consideração da política criminal como política pública. O capítulo 1 abordará a criação do CNJ e o contexto em que foi criado, bem como a forma com que se insere na realidade jurídica para dar efetividade às normas positivas. Inevitavelmente esse tende a ser um capítulo mais expositivo, que tem o intuito de situar o leitor na pesquisa.

No capítulo 2, trataremos da expansão da atuação e dos poderes do Judiciário e dos discursos de poder no campo do direito; a questão da invasão de competência própria de outros

¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI n. 3367. Brasília. 2023. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371> >. Acesso em 10/11/2024.

poderes também será abordada quando tratarmos da movimentação da Associação dos Magistrados Brasileiros ao se opor à criação do conselho. No Capítulo 3, já com as considerações trazidas ao longo do trabalho, analisaremos as Resoluções números 348 e 366 do CNJ, que buscou proporcionar o alcance das normas da execução penal às minorias tratadas na Resolução. Veremos os benefícios trazidos e, após toda essa exposição, pretende-se ter proporcionado uma reflexão sobre a atuação Conselho Nacional de Justiça e sua incursão nas políticas penais e penitenciárias, até 2024, no Brasil.

CAPÍTULO 1

O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: CRIAÇÃO, COMPOSIÇÃO E DESAFIOS

Com relação aos conselhos de justiça, na América Latina, foram criados no intuito de impedir a interferência do Poder Executivo em relação ao Poder Judiciário, além de trazer metas de gestão. Na Venezuela, em 1961, e no Peru, em 1969, foram instituídos os primeiros conselhos da América Latina, os demais foram implantados a partir de 1980, sendo os mais recentes os do Brasil (2004), Equador (2008), Bolívia (2009) e República Dominicana (2010)². Com relação ao Conselho Nacional de Justiça brasileiro, o debate sobre sua criação iniciou-se antes da promulgação da Constituição de 1988³, tendo o primeiro registro ocorrido durante os governos militares (1964-1985), com a criação do Conselho Nacional da Magistratura, em 1977⁴.

Mesmo com os debates sobre a criação do Conselho Nacional de Justiça tendo se iniciado durante os períodos informados acima, a ideia de reformar a estrutura do Judiciário é anterior. Maria Pia Guerra analisou três projetos de reforma do Judiciário no contexto das reformas dos anos 1930⁵. Foram analisadas as propostas de Oliveira Vianna, de Themístocles Cavalcanti e de Castro Nunes.

Oliveira Vianna⁶ não rejeitava um Judiciário autônomo; o autor discutia se a previsão da Constituição de 1937 que autorizava que o governo demitisse funcionários públicos “no interesse do serviço público ou por conveniência do regime” incluiria os magistrados⁷; no entender de Vianna, o Judiciário, assim como o Executivo e o Legislativo, era independente. O autor propunha transformação ampla da separação dos poderes e da hermenêutica jurídica liberal, disso resultaria um Judiciário autônomo diante das pressões locais, submetido, porém,

² CARVALHO, E. R. 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.

³ BRASIL. CNJ. História do CNJ. [s.l.]. [s.d.] Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/cnj-18-anos/#:~:text=O%20debate%20para%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o,Nacional%20da%20Magistratura%2C%20em%201977>. Acesso em 12/11/2024.

⁴ BRASIL. EC n. 7. [s.l.] Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. 1977. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1970-1979/emendaconstitucional-7-13-abril-1977-373592-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 12/11/2024

⁵ GUERRA, M. P. Um Judiciário para um regime autoritário: os projetos de reforma judicial na década de 1930. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 37, n. 108, p. e3710806, 2022.

⁶ Procurador do Ministério do Trabalho

⁷ Ibidem. p. 6.

ao chefe do Executivo. Por fim, Oliveira Vianna propunha aproximar o Judiciário dos órgãos administrativos, mantendo uma autonomia mínima e afastando-o das pretensões políticas⁸.

Themístocles Cavalcanti⁹ propunha eficiência técnica na gestão de conflitos e despolíticação, o resultado seria um Judiciário autônomo diante da política local, próximo do modelo liberal¹⁰. Para Cavalcanti era importante equipar a administração pública para a gestão administrativa, isso exigia um Judiciário qualificado para demandas técnicas, uma administração pública descentralizada e uma política centralizada. Em comparação com Vianna, Cavalcanti tinha uma postura mais defensiva em relação às práticas e estruturas judiciais tradicionais¹¹.

Por fim, Castro Nunes¹² propunha transformação da separação de poderes e da hermenêutica jurídica, mas, ao contrário de Oliveira Vianna, apenas na medida em que disso resultasse em um judiciário forte e presente no cenário político; o autor vislumbrava um Judiciário forte e atento às necessidades da administração moderna¹³.

Para Maria Pia Guerra, regimes autoritários necessitam de regras de hierarquia para estabelecer a ordem e, desse modo, garantir obediência; se dependessem apenas da vontade do líder absoluto, teriam políticas públicas menos extensas e eficientes¹⁴. Na visão da autora, esses regimes autoritários precisam conceder às cortes e agências a autonomia necessária para serem eficientes, legítimas e estáveis. A autora busca compreender como o Judiciário fez parte dos projetos autoritários do Brasil no século XX, analisando as reformas do Judiciário brasileiro nos anos 1930, contexto em que se discutia a reforma do Estado¹⁵.

Segundo Guerra (2002), discutia-se um melhor arranjo de resolução de conflitos, um desenho que permitiria o reforço, não o controle, das competências jurisdicionais; as transformações no Judiciário não necessariamente lhe retirariam a autonomia, mas, em alguns casos, até a ampliariam¹⁶.

⁸ Ibidem. p. 6

⁹ Advogado

¹⁰ Ibidem. p. 7

¹¹ Ibidem. p. 8

¹² Foi juiz federal de 1931 a 1938, Ministro do Tribunal de Contas da União de 1938 a 1940 e, a partir dessa data, Ministro do Supremo Tribunal Federal

¹³ Ibidem. p. 10

¹⁴ Ibidem. p. 3.

¹⁵ Ibidem. p. 3

¹⁶ Ibidem. p.3

Para contextualizar, antes da criação do nosso Conselho Nacional de Justiça, criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004¹⁷, que tramitou no Congresso por mais de dez anos¹⁸, tivemos a reforma institucional do Judiciário, feita em 1977, em regime autoritário, por meio do chamado “Pacote de Abril”¹⁹ e a Lei Orgânica da Magistratura, em 1979²⁰. O “Pacote de Abril” foi um conjunto de leis outorgado em 13 de abril de 1977 pelo Presidente Ernesto Geisel, com esse pacote o presidente fechou o Congresso Nacional e promoveu a reforma do Poder Judiciário²¹. Antes mesmo disso, o governo ditatorial já havia tentado reformar e controlar o Poder Judiciário por meio de seus Atos Institucionais; voltando um pouco na história do judiciário brasileiro, tivemos o Ato Institucional nº 2²², que aumentou o número de Ministros de 11 para 16, composição que durou de 1965 até 1969.

Regimes autoritários, com certa frequência, dependem do Poder Judiciário para sua organização; isso faz com que o controle desse poder se torne um objetivo, pois é parte integrante de seus projetos de reorganização estatal e social²³. Seguindo essa lógica, em 16 de janeiro 1969, em pleno regime militar, três Ministros do Supremo foram aposentados compulsoriamente com base no Ato Institucional nº 5²⁴, que no art. 6º suspendeu as garantias constitucionais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, bem como a de exercício em funções por prazo certo. Nesse contexto, os Ministros Hermes Lima, Victor Nunes Leal e Evandro Lins e Silva, considerados de esquerda, foram aposentados com base no Ato Institucional nº 5²⁵; ao tomar conhecimento dessas aposentadorias, o então presidente da Corte,

¹⁷ BRASIL. EC n. 45. Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 28/11/2024.

¹⁸ ALMEIDA, F. DE. Intelectuais e reforma do Judiciário: os especialistas em direito processual e as reformas da justiça no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 17, p. 209–246, maio 2015.

¹⁹ O Pacote de Abril foi um conjunto de leis outorgado em 13 de abril de 1977 pelo presidente Ernesto Geisel, que dentre outras medidas fechou temporariamente o Congresso Nacional.

²⁰ Para um histórico dessas reformas e tentativas de reformas, ver Arantes (2002), Sadek (2004a) e Grinover (2005).

²¹ PAGANINE, J. [s.l]. Há 40 anos, ditadura impunha Pacote de Abril e adiava abertura política. AGÊNCIA SENADO. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/03/31/ha-40-anos-ditadura-impunha-pacote-de-abril-e-adiava-abertura-politica>. Acesso em 28/11/2024.

²² BRASIL. Ato Institucional n. 2. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm. Acesso em: 28/11/2024.

²³ GUERRA, M. P. Um judiciário para um regime autoritário: os projetos de reforma judicial na década de 1930. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 37, n. 108, p. e3710806, 2022.

²⁴ BRASIL. Ato Institucional n. 5. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em 28/11/2024.

²⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Notícias. 19/04/2010. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=124565&ori=1>. Acesso em 28/11/2024.

Gonçalves de Oliveira, e o Ministro Antônio Carlos Lafayette de Andrada abandonaram a corte por não concordarem com a aposentadoria compulsória²⁶.

De acordo com Gilmar Mendes, em declaração para Madaleine Lacsco, da Rádio Justiça: “Não há nenhuma dúvida de que se tratou de uma intervenção abusiva no Poder Judiciário que maculou de forma indelével a ideia de independência judicial naquele período, comprometendo drasticamente o funcionamento do Poder Judiciário²⁷” (MENDES, 2009). Superado esse período, buscou-se restituir as garantias retiradas pelo regime ditatorial e criar o que pretendiam que fosse um controle externo com atribuição de conhecer das reclamações contra juízes e exercer papel disciplinar com relação a essas atividades. Essa proposta constava do anteprojeto constitucional elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (1985), na seção III, art. 280²⁸, e das propostas da Assembleia Nacional Constituinte; nessa ocasião, esse órgão foi denominado “Conselho Nacional Da Magistratura” e seria organizado da seguinte maneira:

Art. 280 – O Conselho Nacional da Magistratura, com sede na Capital da União e jurisdição em todo o território nacional, compõe-se de quatro Ministros do Supremo Tribunal Federal, um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, um Desembargador de Tribunal de Justiça dos Estados e um representante do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, por este eleito, para servir por tempo certo, durante o qual ficará incompatível com o exercício da advocacia.

§ 1º – Ao Conselho cabe conhecer de reclamações contra membros de Tribunais, sem prejuízo da competência disciplinar destes, podendo rever processos disciplinares contra juízes de primeira instância, determinar a disponibilidade de uns e outros, observado o disposto no art. 268 desta Constituição.

§ 2º – Junto ao Conselho oficiará o Procurador-Geral da República²⁹.

A agenda política dos anos 1990 trouxe diversas propostas de reforma constitucional e infraconstitucional que modificaram o perfil do Estado e sua relação com a economia e a sociedade³⁰. Era de se prever a inclusão da questão judiciária nessas discussões, em razão da relevância que o Judiciário possui na sociedade brasileira; a proposta de reforma judiciária

²⁶ BRASIL. STF. Regime militar: os anos difíceis do Supremo. 2010. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=124565&ori=1>. Acesso em 28/11/2024.

²⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Notícias. 15/01/2009. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/radio-justica-relembra-os-impactos-do-ai-5-no-judiciario/>. Acesso em 28/02/2025.

²⁸ BRASIL. Anteprojeto Constitucional. 1986. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>. Acesso em 12/11/2024

²⁹ BRASIL. Anteprojeto Constitucional. 1986. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>. Acesso em 12/11/2024.

³⁰ BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 45, p. 49–95, 1998.

tratou de assuntos complexos como eficiência administrativa, custos de funcionamento e desempenho do sistema Judiciário³¹.

Nesse contexto, a ampliação do acesso à justiça trazida pela nova Constituição teve como reflexo o fato de que muitos conflitos passaram a ser levados ao Judiciário, conflitos esses que envolviam setores sociais ou grupos de indivíduos descontentes com as ações do governo³². Essa ampliação do acesso à justiça faria com que, tempos depois, fosse necessário estabelecer metas ao Poder Judiciário, com vistas a aperfeiçoar e tornar mais célere a prestação jurisdicional.

O então deputado Nelson Jobim (PMDB-RS), durante a tentativa³³ de revisão constitucional de 1993-1994, ampliou o debate sobre a crise do Judiciário, introduzindo uma série de novas propostas de reforma. As versões posteriores da PEC nº 96/92 foram balizadas mais pelas diretrizes adotadas no projeto de Nelson Jobim do que pelas da proposta original³⁴. A revisão da Constituição, prevista pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 3º, iniciou-se em 13 de outubro de 1993 e encerrou-se em 31 de maio de 1994. Com relação ao Judiciário, nessa revisão nenhuma proposta revisional foi submetida à votação, mas o relatório de Nelson Jobim conseguiu estabelecer parâmetros básicos da reforma judiciária, que serviram de base aos relatórios subsequentes de comissões especiais da Câmara dos Deputados³⁵.

Nelson Jobim procedeu a um amplo exame da questão e, a partir de um número também excepcional de emendas apresentadas por parlamentares, tentou construir um projeto global de reforma do Judiciário. No entanto, Jobim inflamou o debate ao propor, entre outras mudanças polêmicas, a criação de Súmulas de efeito vinculante, bem como de formas de controle e responsabilização da atividade dos magistrados³⁶.

³¹ SADEK, M. T. Reforma do judiciário. p. 7. SciELO - Centro Edelstein. Edição do Kindle.

³² *Ibidem*. p. 8

³³ Tentativa porque a revisão constitucional, prevista na própria Constituição para ocorrer cinco anos depois de sua promulgação, acabou fracassada, teve apenas seis emendas aprovadas no primeiro semestre de 1994. Os constituintes inseriram na Constituição a previsão de que ela seria revisada pelo Congresso. No entanto, a revisão chegou em uma época de crise, pois o Congresso, depois da CPI do PC Farias, havia enfrentado a CPI do Orçamento, que levou à cassação de seis parlamentares e à renúncia de outros. O senador Marco Maciel (DEM-PE) afirma ainda que o presidente Itamar Franco também não se interessou pela revisão. Um ano antes, os brasileiros haviam manifestado em plebiscito que não queriam mudar a forma e o sistema de governo, mantendo a República presidencialista.

³⁴ SADEK, MT.; ARANTES, R. B. Reforma do judiciário. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

³⁵ SADEK, M. T.; ARANTES, R. B. Reforma do Judiciário. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/6kf82/pdf/sadek-9788579820335.pdf>. Acesso em 13/11/2024.

³⁶ *Ibidem*.

Seguindo com as tentativas de uma reforma judicial, tivemos a Proposta de Emenda à Constituição nº 96/1992³⁷, aprovada na Câmara dos Deputados em 2000; essa proposta teve como autor o deputado federal Hélio Bicudo (PTSP). Após discussões e uma longa tramitação, a Proposta de Emenda à Constituição nº 96/1992³⁸ transformou-se na Emenda Constitucional nº 45/2004³⁹, promulgada em 8 de dezembro de 2004, tratando da reforma do Judiciário e criando o Conselho Nacional de Justiça. Houve resistência à sua implantação em razão de um conflito sobre competências, atribuições e composição do novo órgão; a Associação de Magistrados Brasileiros (AMB) foi abertamente contra a criação do CNJ. Podemos verificar essa posição contrária e as razões disso na petição inicial da ADI 3367, que foi obtida através do Serviço de Informação ao Cidadão, do Senado Federal⁴⁰.

Na ADI em referência, a Associação dos Magistrados Brasileiros apontou como objeto da ação a inconstitucionalidade material de EC nº 45/2004 que, segundo apontou, criou órgão de formação heterogênea no Poder Judiciário, para exercer controle externo. No entendimento da Associação dos Magistrados, a presença de membros de outros poderes desrespeitaria o princípio da separação e da independência dos poderes e o pacto federativo⁴¹.

Outra razão para posicionar-se de maneira contrária à criação do Conselho nos moldes que se propunha era a competência atribuída ao CNJ que, segundo a Associação dos Magistrados, seria dos tribunais.

44. Conquanto esteja convencida a AMB da inconstitucionalidade material do art. 103-B da CF, com a redação que lhe deu a EC 45/2004, pelo simples fato de ter criado o Conselho Nacional da Magistratura, convém demonstrar que as competências que lhe foram atribuídas são, em verdade, competências atribuídas, antes da EC 45/2004, exclusivamente aos próprios Tribunais.

45. No "caput" do parágrafo 4º, do art. 103-B, por exemplo, previu-se que "compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhes, além de outras atribuições que lhe foram conferidas pelo Estatuto da Magistratura."

46. Como o Estatuto da Magistratura, previsto no art. 93, da CF, ainda não foi editado -- estando na fase do processo legislativo --, tem-se que o "controle da

³⁷ BRASIL, PEC n. 96. Introdz modificações na estrutura do Poder Judiciário e dá outras providências. 1992. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14373>. Acesso em 27/11/2024.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ BRASIL. EC n. 45. Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 28/11/2024.

⁴⁰ DRIVE. Petição Inicial ADI 3367. <https://drive.google.com/file/d/1zuNbi0165GB-ydpd0l8dFe2eJO-aPaVjE/view?usp=sharing>,

⁴¹ *Ibidem*. P. 47.

atuação administrativa e financeira", atualmente atribuída a cada Tribunal pelo art. 99, passará para o mencionado Conselho Nacional⁴².

A associação segue atacando os poderes atribuídos ao Conselho Nacional de Justiça.

51. No inciso II, do § 4º, do art. 103-B, estabeleceu-se, certamente, uma competência de grande ingerência do Conselho Nacional sobre os demais órgãos do Poder Judiciário ao prever que caberá a ele "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-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."

52. É inimaginável, d.v., o poder contido nesse dispositivo, pois todo e qualquer ato administrativo praticado por qualquer juízo ou tribunal do País estará passível de reexame, de ofício ou a pedido, pelo Conselho Nacional de Justiça, como se houvesse subordinação hierárquica entre eles⁴³.

No entender da AMB, o Conselho Nacional da Justiça recebeu o poder correicional atribuído aos Tribunais por meio de suas Corregedorias. Estas passariam a estar hierarquicamente submetidas ao Conselho, visto que este seria o responsável por acolher as reclamações contra os órgãos do Poder Judiciário, podendo avocar os processos disciplinares⁴⁴. Outro ponto muito questionado pela associação dizia respeito à presença de não juízes na composição do conselho que, em suas próprias palavras, criaria "juízes de juízes" que sequer seriam magistrados.

67. Mas o que é mais grave, d.v., é o fato de se introduzir no Conselho Nacional de Justiça membros do Ministério Público (incisos X e XI), da Advocacia (XII) e da população (XIII), por indicação do Poder Legislativo.

68. Tem-se, então, a figura do órgão de composição heterogênea com membros não apenas do Poder Judiciário, como também do Poder Executivo e do Poder Legislativo (os cidadãos designados por ele)⁴⁵.

Sobre o argumento de que a maioria dos componentes é composta por juízes, a AMB entende que não retira a inconstitucionalidade do conselho, pois bastaria um não-juiz para violar a separação dos poderes.

⁴² Ibidem. p. 70

⁴³ Ibidem. p. 71

⁴⁴ Ibidem. p. 72

⁴⁵ Ibidem p. 74

69. Pouco importa, d.v., que a composição seja majoritariamente de magistrados, pois a existência de apenas um membro que seja, de outro poder, já contraria o princípio da independência dos poderes.

70. Para que esses membros pudessem exercer as competências que se pretende atribuir ao Conselho Nacional de Justiça era necessário e essencial, d.v., que passassem à condição de magistrado, ou seja, que fossem nomeados para exercer a judicatura plena -- como se dá com os representantes do quinto constitucional dos tribunais --, e não uma judicatura exclusivamente administrativo-disciplinar.

71. É inaceitável, d.v., no Estado Democrático de Direito proposto pelo legislador constituinte originário, essa figura jurídica, do "juiz de juiz", sem que o primeiro possa ser considerado juiz, porque parte dos integrantes do Conselho não possuem competência jurisdicional mas apenas administrativa, ainda mais quando decorrente de um órgão composto por integrantes designados pelos Poderes Executivo e Legislativo⁴⁶.

Desde que foi apresentada a proposta para a criação do Conselho, em 1990, houve reação entre os Magistrados; havia o receio de que o controle externo oferecesse risco à independência do Judiciário⁴⁷. Os Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Superior Tribunal Militar e do Tribunal Superior do Trabalho emitiram manifestação conjunta no sentido de não admitir membros externos, sob pena de ferir a separação dos poderes⁴⁸. O documento que traz essa manifestação foi obtido via Lei de Acesso à Informação, fornecido pelo Senado Federal. A informação foi solicitada, no dia 08/12/2024, via e-mail, à Secretaria de Gestão de Informação e Documentação - Serviço de Informação ao Cidadão e Proteção de Dados Pessoais Senado Federal; o pedido foi atendido em 27/12/2024, com o envio dos documentos.

Na nota, os Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Superior Tribunal Militar e do Tribunal Superior do Trabalho manifestam-se de forma contrária à participação de pessoas estranhas aos quadros da magistratura no Conselho Nacional de Justiça, prevista na PEC nº 29/2000. Esse Projeto de Emenda à Constituição tratava do controle externo do Poder Judiciário tem gerado sérias preocupações no seio da justiça brasileira. Segundo a manifestação, a forma que era idealizado traria potencial ameaça à do Judiciário. Para os presidentes dos Tribunais Superiores, a questão dizia respeito à própria essência do sistema republicano, inaugurado no Brasil pela Constituição de 1891 e mantido em todos os textos constitucionais subsequentes; alegou-se tratar-se do princípio da separação dos

⁴⁶ *Ibidem* p. 75

⁴⁷ *Ibidem*.p. 75

⁴⁸ SENADO FEDERAL. Diário do Senado Federal. 2004. Nota Conjunta STF. STJ. STM e TST. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1lLzRjFeqvRsHzYZcunqd1rF3R0q8zeu0/view?usp=drive_link.

Poderes da União, dogma republicano, cuja doutrina remonta ao século XVIII, e que encontra, nos instrumentos políticos de independência e harmonia, as condições para seu equilíbrio, mediante controle recíproco. Com esses fundamentos, os Presidentes dos Tribunais manifestaram-se contrários à reforma do Judiciário nos moldes propostos; ou seja, com a participação de membros externos.

Como guardião da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal tem o poder de declarar a inconstitucionalidade de qualquer ato normativo que, no seu entender, contrarie o texto constitucional; por possuir essa competência, o Supremo foi provocado a se manifestar por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3367/DF⁴⁹, que mencionamos anteriormente quando falamos da posição contrária da Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) à criação do Conselho.

Além disso, o Ministro Relator defendeu que a publicação da Emenda Constitucional nº 45 eliminou qualquer questionamento acerca do interesse de agir (necessidade e adequação dos pedidos), alegando também que a extinção do processo acarretaria movimentação inócua da máquina judiciária, pois a ação poderia ser novamente proposta⁵⁰. Na fundamentação do acórdão, o Relator traz importante lição de Liebman, no sentido de que “as formas são necessárias, mas o formalismo é uma deformação”⁵¹.

A Associação dos Magistrados do Brasil alegava que a instituição do CNJ, voltado ao controle da atuação administrativa e financeira do Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, composto por membros na origem alheios ao mesmo Poder, ofenderia o princípio da separação e da independência dos poderes (CF, art. 2º) e o pacto federativo (CF, arts. 18, 25 e 125), na medida em que submeteu os órgãos do Poder Judiciário dos Estados a uma supervisão administrativa, orçamentária, financeira e disciplinar por órgão da União. Sustentava ainda, em relação ao art. 103-B, § 4º, III, introduzido pela mesma Emenda, que teria havido afronta ao § 2º do art. 60 da CF, já que a expressão “perda do cargo”, contida no texto vindo da Câmara dos Deputados, ao ser suprimida do texto aprovado no Senado Federal, deveria ser submetida à reapreciação da primeira Casa legislativa.

Preliminarmente, por unanimidade, afastou-se o vício formal de inconstitucionalidade da norma em questão, suscitado pela Advocacia-Geral da União — consistente na impossibilidade jurídica dos pedidos, porque deduzidos antes da publicação oficial da Emenda

⁴⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI n. 3367. Brasília. 2023. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371> >. Acesso em 10/11/2024.

⁵⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI n. 3367. Brasília. 2023. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371> >. Acesso em 10/11/2024.

⁵¹ *Ibidem*. p. 10

—, haja vista que a publicação superveniente da Emenda Constitucional corrigiu a carência original da ação. Também por unanimidade, não se conheceu do pedido declaratório de inconstitucionalidade do art. 125, § 8º, tendo em conta a inexistência de tal dispositivo no texto da Emenda impugnada afinal promulgado⁵².

No mérito, afastou-se a alegada violação ao art. 2º da CF; afirmou-se que o Constituinte estruturou os Poderes de forma que fosse garantida a independência no exercício de suas funções, principalmente pela previsão da autonomia de se administrar, se organizar e gerir suas contas. Além disso, alegou-se que o equilíbrio foi trazido com a atribuição de controle recíproco entre os Poderes, de forma que se integrassem e cooperassem uns com os outros, exatamente como freios e contrapesos que garantiria o equilíbrio entre os Poderes⁵³.

Esclareceu-se que o CNJ é órgão próprio do Poder Judiciário (CF, art. 92, I-A), composto, na maioria, por membros desse mesmo Poder (CF, art. 103-B), nomeados sem interferência direta dos outros Poderes, dos quais o Legislativo apenas indica, fora de seus quadros e, assim, sem vestígios de representação orgânica, dois dos quinze membros, não podendo essa indicação se equiparar a nenhuma forma de intromissão incompatível com a ideia política e o perfil constitucional da separação e independência dos Poderes. Estabeleceu-se que o Conselho Nacional de Justiça integra o Poder Judiciário e está subordinado ao STF. De acordo com a decisão, “o Conselho Nacional de Justiça não tem nenhuma competência sobre o Supremo Tribunal Federal e seus ministros, sendo esse o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que aquele está sujeito”⁵⁴.

Com esses fundamentos, a decisão foi no sentido de, por unanimidade, afastar o alegado vício formal de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 45/2004 e no mérito, por maioria, julgar totalmente improcedente a ação, vencidos os Ministros Marco Aurélio⁵⁵, que julgava totalmente procedente, Elen Gracie⁵⁶ e Carlos Velloso⁵⁷, que julgavam parcialmente

⁵² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI n. 3367. Brasília. 2023. p. 1. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371> >. Acesso em 10/11/2024.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI n. 3367. Brasília. 2023. p. 1. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371> >. Acesso em 10/11/2024.

⁵⁵ *Ibidem*. p. 116.

⁵⁶ *Ibidem*. p. 109.

⁵⁷ *Ibidem*. p. 146.

procedente e declaravam a inconstitucionalidade dos incisos X⁵⁸, XI⁵⁹, XII⁶⁰ e XIII⁶¹ do artigo 103-B⁶².

Nas palavras de Fragale, ao afastar a alegada ofensa à Constituição o STF oferecia uma vitória de Pirro⁶³, pois um dos argumentos essenciais da decisão consistia na conclusão de que o Conselho não representava um órgão externo, mas integrava ao Poder Judiciário⁶⁴. O Conselho representava, então, uma mudança na arquitetura institucional e sua configuração dava a impressão de abrir o Judiciário à sociedade⁶⁵; desse modo, a ideia de um controle, uma prestação de contas, por parte do Judiciário não seira exercido por um órgão externo, mas por ele mesmo.

Ainda assim, em que pese as posições contrárias, o Conselho Nacional de Justiça foi criado pela Emenda Constitucional nº 45⁶⁶ de 2004 e devidamente instalado em junho de 2005⁶⁷. O órgão tem atuação em todo o território nacional e tem como objetivos promover o desenvolvimento do Poder Judiciário em benefício da sociedade, por meio de políticas judiciárias e do controle da atuação administrativa e financeira⁶⁸. Dentre os papéis desempenhados pelo CNJ, estão o de zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura; definir planos de metas bem como programas de avaliação institucional do Poder Judiciário; receber reclamações e representações contra membros ou órgãos do Judiciário; julgar processos disciplinares e aplicar outras sanções administrativas⁶⁹.

⁵⁸ X - um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República;

⁵⁹ XI um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual;

⁶⁰ XII - dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

⁶¹ XIII - dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

⁶² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI n. 3367. Brasília. 2023. p. 3. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371> >. Acesso em 10/11/2024.

⁶³ Vitória pírrica ou vitória de Pirro é uma expressão utilizada para se referir a uma vitória obtida a alto preço, potencialmente acarretadora de prejuízos irreparáveis. A expressão surgiu a partir do rei Pirro do Epiro, cujo exército havia sofrido perdas irreparáveis depois de derrotar os romanos na Batalha de Heracleia, em 280 a.C., e na Batalha de Ásculo, em 279 a.C., durante a Guerra Pírrica.

⁶⁴ FRAGALE, R. F. Conselho Nacional de Justiça: Desenho Institucional, Construção de Agenda e Processo Decisório. Revista de Ciências Sociais. Vol. 56, nº 4, p. 2. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/YXmbJ7jhPnTwwLGOZkkrxrL/?format=pdf>. Acesso em 04/12/2024.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ BRASIL. EC n. 45. Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 28/11/2024.

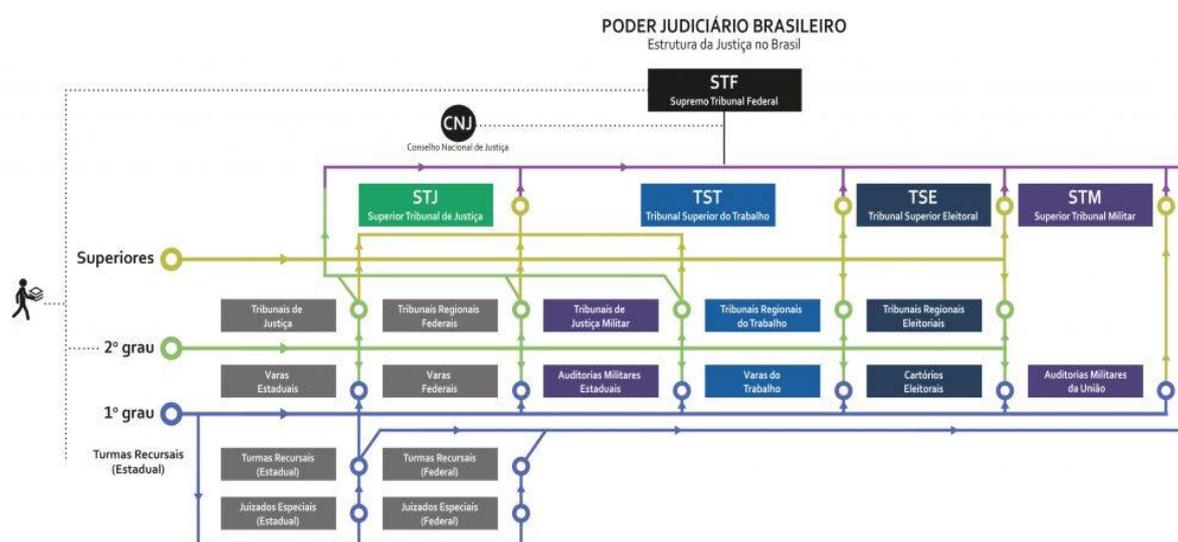
⁶⁷ BRASIL. CNJ. Quem somos. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/>. Acesso em 26/11/2024.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*.

A divergência entre o controle interno, que desejava a magistratura e o controle externo, pretendido pelo Congresso Nacional, Ministério Público e Ordem dos Advogados do Brasil, foi amenizado com a realização de um acordo no qual ficaram estabelecidas as seguintes diretrizes: 1) o CNJ deveria ser o segundo órgão da hierarquia do poder Judiciário, ficando abaixo do Supremo Tribunal Federal, sendo um órgão interno do judiciário; 2) a composição admitiria membros alheios à magistratura, tais como advogados, membros do Ministério Público e representantes da sociedade indicados pela Câmara e pelo Senado, mas sem a participação de congressistas; 3) a maioria dos membros deveria ser composta por magistrados; 4) não deveria ter seu presidente eleito pelo plenário, sendo presidido por ministro do STF, órgão hierarquicamente superior ao CNJ; 5) O corregedor geral de justiça deveria ser um Ministro do Superior Tribunal de Justiça⁷⁰. Desse modo, a organização do Poder Judiciário seria organizada da seguinte maneira:

Tabela 1 – Organização do Poder Judiciário



Panorama e estrutura do Poder Judiciário Brasileiro. Fonte: CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/panorama-e-estrutura-do-poder-judiciario-brasileiro/>. Acesso em 25/11/2024.

Verifica-se que o CNJ, que foi criado no intuito de exercer controle externo da atividade judicial, acabou por se tornar parte integrante do Poder Judiciário, subordinado ao Supremo Tribunal Federal e composto em sua maioria por juízes - 9 dos 15 componentes - sendo seu presidente o mesmo do Supremo. Contudo, de órgão de controle o conselho passou a conduzir

⁷⁰ FALCÃO, J., LENNERTZ, M., & Rangel, T. A. O controle da administração judicial. Revista De Direito Administrativo, 250, 102–121. (2009). Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v250.2009.4138>. Acesso em 13/11/2024.

com muita frequência e, geralmente, de forma positiva, políticas penais e penitenciárias; o conselho também elabora diretrizes e planos de execução para a melhoria da prestação jurisdicional, buscando garantir uma justiça mais célere.

Vale a ressalva de que o CNJ analisa a prestação jurisdicional em números, verificando quantitativamente, não sendo possível aferir a qualidade dessas decisões, pois incorreria em interferência na autonomia judicial. A questão que surge é: apenas a quantidade de decisões, em razão de metas que necessitam ser cumpridas, garante uma prestação jurisdicional de qualidade? Mas isso é discussão para outro trabalho.

1.1. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45/2004

Frederico de Almeida insere o processo de reforma do Judiciário brasileiro no contexto do campo político da justiça, ou seja, 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”⁷¹; para o autor, os juristas em posição de dominação disputam tanto a definição da organização jurisdicional (distribuição de competências e regras processuais), quanto da organização judiciária (burocracia que serve à aplicação dos ritos processuais)⁷².

De acordo com Ballesteros, as modificações estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, que trouxeram mais autonomia ao Judiciário, garantindo-lhe independência decisional, poderiam caracterizar “reformas-armadilhas”; essas reformas são as que, depois de instituídas, criam obstáculos a novas reformas, principalmente se seus objetivos relativizam as conquistas anteriormente alcançadas⁷³.

Ainda para a autora, predominam os estudos que demonstram que o Judiciário se fortaleceu não só com a Constituição de 1988, mas também com a Reforma de 2004 que, em princípio, pretendia criar ferramentas para exercer sobre ele controle e democratização⁷⁴. O modelo presidencialista adotado pelo Brasil potencializou a força do Judiciário, que passou a ser um mediador de conflitos entre os cidadãos e os poderes públicos, bem como entre poderes uns com os outros, livre da ingerência dos outros Poderes⁷⁵. Desse modo, o novo constitucionalismo democrático impulsionou a expansão de intervenção do Judiciário que passou a figurar como protagonista na definição das políticas públicas e na efetivação de direitos⁷⁶. Sadek trata do assunto da seguinte maneira:

No caso brasileiro, a Constituição de 1988, seguindo estas tendências, redefiniu profundamente o papel do Judiciário no que diz respeito à sua

⁷¹ 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. P. 12.

⁷² Ibidem. p. 12.

⁷³ BALLESTEROS, P. K. Conselho Nacional De Justiça e gerencialismo penal no Brasil. O poder punitivo sob a lógica da administração da justiça. Brasília. 2019. 249 p. (Linha de pesquisa: Sociedade, Conflito e Movimentos Sociais.) Universidade de Brasília. 2019. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/36757/1/2019_PaulaKarinaRodriguezBallesteros.pdf. Acesso em 01/12/2024. P. 75.

⁷⁴ BALLESTEROS, P. K. Conselho Nacional De Justiça e gerencialismo penal no Brasil. O poder punitivo sob a lógica da administração da justiça. Brasília. 2019. 249 p. (Linha de pesquisa: Sociedade, Conflito e Movimentos Sociais.) Universidade de Brasília. 2019. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/36757/1/2019_PaulaKarinaRodriguezBallesteros.pdf. Acesso em 01/12/2024. P. 76.

⁷⁵ Ibidem. p. 76

⁷⁶ SADEK, M. T.. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos Avançados**, v. 18, n. 51, p. 79–101, maio 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/rmr7WmNQZLYrPJ7VfWLFpYc/>. Acesso em 07/05/2025.

posição e à sua identidade na organização tripartite de poderes e, conseqüentemente, ampliou o seu papel político. Sua margem de atuação foi ainda alargada com a extensa constitucionalização de direitos e liberdades individuais e coletivos, em uma medida que não guarda proporção com textos legais anteriores. Dessa forma, a Constituição de 1988 pode ser vista como um ponto de inflexão, representando uma mudança substancial no perfil do Poder Judiciário, alçando-o para o centro da vida pública e conferindo-lhe um papel de protagonista de primeira grandeza⁷⁷.

No entendimento de Oscar Vilhena Vieira, "a democracia constitucional brasileira passou a ser mais constitucional que democrática"⁷⁸. O sistema de governo consagrado pela Constituição democrática conferiu ao Judiciário a capacidade de agir politicamente; isso pode ser feito questionando ou paralisando políticas e atos administrativos aprovados pelo Executivo e pelo Legislativo; além disso, é possível que o Judiciário determine medidas independentemente da vontade do Executivo e mesmo do Legislativo⁷⁹, o que ocorre nos casos discutidos nesse trabalho.

Nesse contexto, surgiu a Emenda Constitucional nº 45/2004 que teve origem na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 96/1992⁸⁰, de autoria do Deputado Federal Hélio Bicudo - PT/SP⁸¹, e trouxe inovações voltadas ao aumento da transparência e da eficiência no Poder Judiciário. Dentre as inovações, estão: 1) a criação do Conselho Nacional de Justiça⁸²; 2) o instituto da súmula vinculante⁸³ e 3) a implementação do requisito de repercussão geral nos recursos extraordinários⁸⁴.

De acordo com o texto da exposição de motivos⁸⁵ da EC nº 45/2004, em 1822 a justiça no Brasil era distribuída pelos juízes inferiores, pela Casa de Suplicação⁸⁶ e por três relações, a

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ VIEIRA, Oscar Vilhena. "Império da Lei ou da Corte". *Revista USP, Dossiê Judiciário*, n. 21, 1994. P. 86.

⁷⁹ SADEK, M. T. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, v. 18, n. 51, p. 79–101, maio 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/rmr7WmNQZLyrPJ7VfWLFPyC/>. Acesso em 07/05/2025

⁸⁰ BRASIL, PEC n. 96. Introdz modificações na estrutura do Poder Judiciário e dá outras providências. 1992. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14373>. Acesso em 12/11/2024.

⁸¹ BRASIL. EC n. 45. Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 12/11/2024.

⁸² *Ibidem*. art. 103-B.

⁸³ *Ibidem*. art. 103-A

⁸⁴ *Ibidem* art. 102, § 3º

⁸⁵ BRASIL. Exposição de motivos PEC n. 45. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2004/emendaconstituicional-45-8-dezembro-2004-535274-exposicaodemotivos-149264-pl.html>. Acesso em 12/11/2024.

⁸⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Histórico da casa de suplicações. 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico&pagina=Historico daCasadaSuplicacao>. Acesso em 12/11/2024.

de Salvador, a de São Luiz do Maranhão e a de Pernambuco.⁸⁷ A Constituição de 1824 criou um Supremo Tribunal Federal que apreciava delitos, decidia sobre conflitos de jurisdição e competências das relações da província, essa organização se manteve até a promulgação da Constituição 1891⁸⁸. De lá para cá, o Sistema Judiciário passou por profunda transformação, em 1891 o Supremo Tribunal Federal já proferia a última palavra sobre a constitucionalidade das leis votadas pelo Congresso e dos atos que o Executivo praticava⁸⁹.

Ainda referenciando a exposição de motivos da EC n° 45/2004, com a Constituição de 1934 o número de juízes do Supremo Tribunal Federal passou de quinze para onze⁹⁰; na Carta de 1937, foi extinta a Justiça Federal e se estabeleceu que competia aos estados legislar sobre a divisão e organização judiciária e prover-lhes os cargos⁹¹.

O golpe de 1964 trouxe uma reforma considerável na estrutura do Poder Judiciário, o Ato Institucional n° 2 de 27 de outubro de 1965⁹², ampliou novamente a composição do Supremo Tribunal para dezesseis Ministros e suspendeu as garantias de inamovibilidade, vitaliciedade e estabilidade. Por fim, a Constituição de 1967 manteve a organização anterior, mas restaurou as garantias da magistratura⁹³.

Os debates sobre a Reforma do Judiciário resultaram na criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ); intencionava-se introduzir uma espécie de controle social, o que contrastava com o modelo de um Judiciário fragmentado e reticente à construção de pontes⁹⁴. Buscava-se solucionar o problema da existência de um Judiciário que permanecia inacessível e não parecia ter vivenciado a promessa constitucional de superação do déficit democrático nos sentidos econômico, político e social⁹⁵.

⁸⁷ Para mais informações ver Fábio Konder Comparato, “O Poder Judiciário no Brasil”. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/37/46> e Maria Tereza Sadek, “A organização do Poder Judiciário no Brasil”. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/4w63s/pdf/sadek-9788579820328-02.pdf>.

⁸⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. Exposição de motivos PEC n. 45. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2004/emendaconstitucional-45-8-dezembro-2004-535274-exposicaodemotivos-149264-pl.html>. Acesso em 12/11/2024.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² BRASIL. Ato Institucional n. 2. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm. Acesso em 12/11/2024.

⁹³ BRASIL. Câmara dos Deputados. Exposição de motivos PEC n. 45. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2004/emendaconstitucional-45-8-dezembro-2004-535274-exposicaodemotivos-149264-pl.html>. Acesso em 12/11/2024.

⁹⁴ FRAGALE FILHO, R.. Conselho Nacional de Justiça: desenho institucional, construção de agenda e processo decisório. Dados, v. 56, n. 4, p. 975–1007, out. 2013.

⁹⁵ *Ibidem*.

Além disso, intencionava-se instituir um controle social externo; a demanda não foi atendida, conforme veremos mais adiante. Os membros foram selecionados de modo a formar um conselho predominantemente preenchido por profissionais provenientes do aparato judicial. Uma resistência significativa à instituição do conselho e à participação de membros externos foi feita pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB); através da ADI 3367 – DF a associação expôs suas razões para manifestar-se contra a criação do conselho, foram suscitadas questões como ofensa ao princípio da separação dos poderes e prejuízos à autonomia do Poder Judiciário. A Suprema Corte reconheceu a constitucionalidade da EC nº 45/2004, afastando a alegada ofensa à separação dos poderes; contudo, acabou por integrar o CNJ ao Poder Judiciário e subordiná-lo ao STF, conforme veremos com detalhes mais adiante.

O Conselho Nacional de Justiça, de acordo com o art. 103-B, CF, é composto por 15 membros e presidido pelo Presidente do STF. Os membros são escolhidos entre Ministros dos Tribunais Superiores, Juízes estaduais e federais, representantes do Ministério Público e da advocacia e cidadãos de notável saber jurídico indicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal:

Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo⁹⁶: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 2009)
 I - O Presidente do Supremo Tribunal Federal⁹⁷; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 2009)
 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 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;

⁹⁶ Redação alterada pela EC n. 61/2009; a redação original da EC n. 45 trazia no caput do art. 103-B a seguinte redação: “O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de quinze membros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e seis anos de idade, com mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:”

⁹⁷ Redação alterada pela EC n. 61/2009; a redação original da EC n. 45 determinava que o membro do STF que faria parte da composição do CNJ seria “um Ministro do Supremo Tribunal Federal, indicado pelo respectivo tribunal”.

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 Federal⁹⁸.

O conselho tornou-se responsável por exercer *accountability*⁹⁹ sobre tribunais, magistrados, serviços auxiliares e prestadores de serviço notarial; a principal modalidade de *accountability* praticada pelo CNJ é a horizontal¹⁰⁰ (modalidade específica de independência: agentes estatais que não são sujeitos ao controle partidário, sendo dotados de vitaliciedade ou mandatos fixos). Por meio desses instrumentos o CNJ implementa *accountabilities* judicial comportamental e institucional¹⁰¹.

Independência e *accountability* são fundamentais e antagônicos aspectos no debate sobre o governo da justiça; encontrar o adequado equilíbrio entre essas duas dimensões é o ponto forte do governo da Justiça¹⁰². O conceito de independência judicial foi conduzido a extremos, conduzindo à equivocada ideia de que o juiz não presta contas a ninguém salvo sua própria consciência¹⁰³; por outro lado, a radicalização da *accountability*, que sujeita as decisões judiciais aos interesses e conveniências de ocasião na medida em que lhe impõe um escrutínio. Outras respostas dão ênfase a alguma das quatro diferentes dimensões constitutivas destes dois aspectos¹⁰⁴. O quadro a seguir descreve essas dimensões.

Tabela 2- Relação entre independência judicial e Accountability

Dimensão	Independência	Accountability
Pessoal	Capacidade de decidir de forma imparcial.	Possibilidade de o juiz responder pelas suas decisões.
Coletiva	Capacidade do poder de não estar sujeito aos restantes poderes.	Possibilidade de prestação de contas aos restantes poderes em um contexto de democracia

⁹⁸ BRASIL. Constituição Federal. Art. 103 B. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 19/04/2025.

⁹⁹ *Accountability* comportamental é a responsividade dos juízes pela sua conduta perante as partes, os advogados, os funcionários judiciais e o povo. Diversas características são albergadas sob a *accountability* judicial comportamental como imparcialidade, integridade, urbanidade e eficiência na prestação judicial, não havendo afronta pelo seu exercício à independência judicial decisional. BRODY, D. C. 2008. The Use of Judicial Performance Evaluation to Enhance Judicial Accountability, Judicial Independence and Public Trust. *Denver University Law Review*, Denver, v. 86, n. 1, p. 1-42

¹⁰⁰ PRZEWORSKI, A. 1999. O Estado e o cidadão. In: PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J. & SOLA, L. (orgs.). *Sociedade e Estado em transformação* São Paulo: UNESP

¹⁰¹ TOMIO, F. R. DE L.; ROBL FILHO, I. N.. 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. 2013.

¹⁰² GAROUPA, Nuno. (2011), O Governo da Justiça. Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos. P. 31

¹⁰³ STRECK, Lenio Luiz. (2010), O que É Isto – Decido conforme Minha Consciência? Porto Alegre, Livraria do Advogado.

¹⁰⁴ Ibidem.

		responsável.
Processual	Capacidade de melhor gerir as variadas fases processuais.	Possibilidade de responder por suas escolhas, incluindo a congestão dos tribunais.
Administrativa	Capacidade de gerir os recursos da Justiça sem interferência do poder político.	Possibilidade de responder pelos recursos consumidos e desperdiçados pela Justiça

Fonte: GAROUPA, Nuno. (2011), O Governo da Justiça. Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos. P. 34-35

Além da gestão judiciária, fiscalização e responsabilização de membros, expedição de atos normativos e recomendações no âmbito de sua competência e estabelecimento de metas, o CNJ atua em diversas áreas de interesse da sociedade, como a promoção de políticas públicas para o sistema carcerário e atuação em programas para melhoria da eficiência da Justiça¹⁰⁵.

1.2. A EVOLUÇÃO DA ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA EM MATÉRIA PENITENCIÁRIA

O Conselho Nacional de Justiça acumula as funções de cuidar de questões éticas e disciplinares dos magistrados, administrar o funcionamento dos tribunais. Além dessas previstas na Constituição (Art. 103 B, § 4º), o conselho também exerce uma função política, que permite o implemento de estratégias, papel que, até então, o Judiciário não exercia de forma tão direta. Ao expedir atos normativos, o Conselho Nacional de Justiça está amparado por seu Regimento Interno¹⁰⁶, mais precisamente no art. 102, podendo agir por meio de Resoluções, Instruções Normativas, Recomendações ou Enunciado Administrativo; lembrando que os enunciados e as resoluções têm força vinculante, conforme disposto no § 5º do art. 102 do Regimento Interno do CNJ,¹⁰⁷ que descreve que “as Resoluções e Enunciados Administrativos terão força vinculante, após sua publicação no Diário da Justiça e no sítio eletrônico do CNJ¹⁰⁸.”

No caso de resistência ao cumprimento de decisão ou ato do CNJ, o Regimento prevê a adoção de providências, inclusive com a possibilidade de instauração de procedimento disciplinar e, se for o caso, o envio de cópias para o Ministério Público que adotará as

¹⁰⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Promulgada há 15 anos, Reforma do Judiciário trouxe mais celeridade e eficiência à Justiça brasileira. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=434106&ori=1>. Acesso em 26/11/2024.

¹⁰⁶ BRASIL. CNJ. Regimento Interno. Brasília: 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado1833072024092466f305e3ec6fa.pdf>. Acesso em 15/11/2024.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

providências que entender necessárias¹⁰⁹. Por fim, a lei orgânica da magistratura, Lei Complementar nº 35/1979, elenca no art. 42 as penas aplicáveis aos Magistrados; essas penas são de advertência, censura, remoção compulsória, disponibilidade, aposentadoria e demissão¹¹⁰.

Tratando da atuação do CNJ em matéria penal, apenas dois anos após sua criação, 19/08/2006, o conselho editou a Resolução nº 19¹¹¹, hoje revogada pela Resolução nº 113 de 20/04/2010¹¹². Essa Resolução tratava de execução penal provisória; a partir daí, o CNJ passou a tratar de forma recorrente dessas matérias, expandindo sua atuação para além das questões administrativas, disciplinares e de controle do Poder Judiciário. Para contextualizar, vejamos as Resoluções anteriores à 19, que tratavam da organização do Judiciário como um todo e do CNJ, especificamente

Em 2007, um ano após a edição da Resolução nº 19, iniciou-se no conselho o planejamento para desenvolver um programa de profissionalização dos reeducandos de São Paulo; a Federação de Indústria do Estado de São Paulo (FIESP) e o CNJ firmaram acordo e deram início ao que seria, na gestão seguinte, o projeto “Começar de Novo”¹¹³. O projeto tinha como objetivo sensibilizar os órgãos públicos e empresas privadas a fornecer postos de trabalho e cursos de capacitação profissional para presos e egressos do sistema penitenciário¹¹⁴. Segundo o CNJ, o objetivo do programa é promover a cidadania e reduzir a reincidência. Com esse intuito, o Conselho criou o Portal de Oportunidades; trata-se de página com a divulgação de vagas de trabalho e cursos de capacitação ofertados para presos e egressos do sistema penitenciário¹¹⁵.

O relatório anual de 2007 apontou como ações promovidas na área penal o “desenvolvimento de programas de formação profissional para a capacitação dos reeducandos do sistema prisional de São Paulo”¹¹⁶. 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

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ BRASIL. LC n. 35/1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp35.htm. Acesso em 05/12/2024.

¹¹¹ BRASIL. CNJ. Resolução n. 19. [s.l.] 2006. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_19_29082006_25032019155537.pdf. Acesso em 15/11/2024.

¹¹² BRASIL. CNJ. Resolução n. 113. [s.l.] 2010. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_113_20042010_25032019153433.pdf. Acesso em 30/11/2024.

¹¹³ BRASIL. CNJ. Projeto Começar de Novo. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/portal-de-oportunidades-comecar-de-novo/>. Acesso em 15/11/2024.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ BRASIL. CNJ. Relatório anual 2007. p. 12. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relatorio_anual_cnj_2007.pdf. Acesso em 01/12/2024.

Secretaria de Administração Penitenciária do estado, e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Essa ação teve continuidade e foi ampliada pelo programa “Começar de Novo”, do qual trataremos mais adiante¹¹⁷. A partir daí, o CNJ passou a executar ações como os mutirões carcerários, iniciado em agosto de 2008, com o intuito de dar resposta às denúncias e reclamações da ocorrência de violação de direitos humanos e garantias constitucionais e da demora na análise dos processos e excesso de prazo nas prisões provisórias¹¹⁸.

Há também no âmbito do CNJ, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), criado pela Lei n. 12.106/2009¹¹⁹. O departamento é responsável por iniciativas relativas ao sistema carcerário, à execução penal e de medidas socioeducativas; o trabalho do Departamento de Monitoramento e Fiscalização visa aperfeiçoar a prestação jurisdicional das varas criminais e de execução penal em todo o Brasil. O DMF, em conjunto com a União, é responsável pela elaboração do plano nacional, com destaque para o planejamento das medidas que envolvam a atuação do Poder Judiciário. Deve, ainda, contribuir os planos locais a partir de diálogo com as respectivas Unidades da Federação, garantindo alinhamento ao plano nacional. Também foi determinado pelo STF a competência do DMF para o monitoramento da execução dos planos, sob supervisão da Suprema Corte¹²⁰.

As principais funções do DMF, estão previstas no art. 1º da Lei nº 12.106/2009 que criou o DMF e traçou seus objetivos, que são os de monitorar e fiscalizar o cumprimento das recomendações e resoluções do CNJ; planejar, organizar e coordenar mutirões para reavaliar as prisões provisória e definitiva, a medida de segurança, e a internação de adolescentes; fomentar a implementação de medidas protetivas e de projetos de capacitação profissional e reinserção social do egresso do sistema carcerário; 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; acompanhar a implantação e o

¹¹⁷ BALLESTEROS, P. K. Conselho Nacional De Justiça e gerencialismo penal no Brasil. O poder punitivo sob a lógica da administração da justiça. Brasília. 2019. 249 p. (Linha de pesquisa: Sociedade, Conflito e Movimentos Sociais.) Universidade de Brasília. 2019. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/36757/1/2019_PaulaKarinaRodriguezBallesteros.pdf. Acesso em 01/12/2024.

¹¹⁸ BRASIL. CNJ. Mutirão Penitenciário. [s.d.] Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/mutirao-carcerario/>. Acesso em 30/11/2024.

¹¹⁹ BRASIL. Lei 12.106 de 2 de dezembro de 2009. Cria, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas e dá outras providências Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/112106.htm. Acesso em 16/11/2024.

¹²⁰ BRASIL. CNJ. Sistema Carcerário, Execução Penal e Medidas Socioeducativas. [s.d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/>. Acesso em 01/12/2024.

funcionamento de sistema de gestão eletrônica da execução penal e coordenar a instalação de unidades de assistência jurídica no âmbito do sistema carcerário¹²¹.

O Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 96/2009¹²², ato que criou os Grupos de Monitoramento e Fiscalização no âmbito dos Tribunais; anos depois, o conselho editou a Resolução nº 214/2015¹²³ que promoveu o fortalecimento e a eficiência das atividades do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e de Medidas Socioeducativas (DMF)¹²⁴. Os Grupos de Monitoramento Fiscalização têm papel fundamental na execução de novas políticas judiciárias destinadas à transformação do sistema prisional e do sistema socioeducativo. Nesse sentido, o CNJ promoveu, em 2015 e em 2019, dois encontros de coordenação com tais unidades (I e II Encontro Nacional dos GMFs), sendo o primeiro definidor para a estruturação do Sistema Eletrônico de Execução Unificada (SEEU)¹²⁵. O II Encontro Nacional dos GMFs, por sua vez, objetivou firmar novo ciclo de pactuações concernentes ao programa “Justiça Presente” – primeiro ciclo da parceria entre CNJ e PNUD, com apoio do Depen, que tem como objetivo enfrentar o quadro de desordem estrutural que caracteriza o sistema prisional brasileiro, já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, na ADPF nº 347/DF, como em “estado de coisas inconstitucional”¹²⁶.

O DMF tem o intuito de desenvolver estratégias para a redução da superlotação e superpopulação carcerária no Brasil¹²⁷; nesse sentido criou o programa “Fazendo Justiça”, do qual trataremos mais adiante. O programa prevê ações direcionadas à promoção da cidadania à garantia de direitos das pessoas privadas de liberdade, bem como aos egressos do sistema prisional, além da implementação do Sistema Eletrônico de Execução Unificado¹²⁸.

¹²¹ BRASIL. Lei n. 12.106/2009. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112106.htm. Acesso em 05/12/2024.

¹²² BRASIL. CNJ. Resolução 96/2009. Dispõe sobre o Projeto Começar de Novo no âmbito do Poder Judiciário, institui o Portal de Oportunidades e dá outras providências. 2009. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_96_27102009_10102012194748.pdf. Acesso em 01/12/2024.

¹²³ BRASIL. CNJ. Resolução 214/2015. 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. 2015. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2237>. Acesso em 01/12/2024.

¹²⁴ BRASIL. CNJ. Sistema de Medidas Socioeducativas/DMF. [s.d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/infancia-e-juventude/sistema-de-medidas-socioeducativas-dmf/>. Acesso em 30/11/2024.

¹²⁵ BRASIL. CNJ. Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário – GMF. [s.d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/grupos-de-monitoramento-e-fiscalizacao-do-sistema-carcerario-gmf/>. Acesso em 01/12/2024.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ BRASIL. CNJ. Sistema de Medidas Socioeducativas/DMF. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/infancia-e-juventude/sistema-de-medidas-socioeducativas-dmf/>. Acesso em 30/11/2024.

¹²⁸ *Ibidem*.

Ao seguir tratando de matéria penal e penitenciária, em 2011, o conselho elaborou a cartilha da pessoa presa¹²⁹, que teve o intuito de auxiliar o reeducando a compreender seus direitos e deveres. Na cartilha, o preso é orientado a esclarecer eventuais dúvidas com o Juiz responsável pela execução penal, Promotor de Justiça ou Defensor Público que inspeciona ou atende a unidade prisional¹³⁰. Em 2012, foi elaborada a cartilha da mulher presa¹³¹, que tinha como objetivo esclarecer os direitos e deveres das mulheres encarceradas e auxiliar em sua ressocialização.

O Supremo Tribunal Federal, em 2015, no julgamento da Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF¹³², decidiu que, diante da violação de direitos fundamentais, que decorriam de falhas estruturais e falência de políticas públicas, medias de natureza normativa, administrativa e orçamentária deveriam ser tomadas e que o sistema penitenciário brasileiro se caracteriza como “estado de coisas inconstitucional”. Desse modo, decidiu que o interesse público autorizaria a liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional, e determinou que não haja novos contingenciamentos. Na mesma decisão, o Supremo compreendeu pela obrigatoriedade da realização de audiências de custódia; assim tornou-se obrigatória a apresentação do preso perante uma autoridade judiciária, no prazo máximo de 24 horas, a contar do momento da prisão.

Decisão: O Tribunal, apreciando os pedidos de medida cautelar formulados na inicial, por maioria e nos termos do voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), **deferiu a cautelar em relação à alínea “b”, para determinar aos juízes e tribunais que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão, com a ressalva do voto da Ministra Rosa Weber, que acompanhava o Relator, mas com a observância dos prazos fixados pelo CNJ, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki e Roberto Barroso, que delegavam ao CNJ a regulamentação sobre o prazo da realização das audiências de custódia; em relação à alínea “h”, por maioria e nos termos do voto do Relator, deferiu a cautelar para determinar à União que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos, vencidos, em menor extensão, os Ministros Edson Fachin, Roberto**

¹²⁹ BRASIL. CNJ. Cartilha Da Pessoa Presa. Brasília, 2012. 2ª ed. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/11/cartilha_da_pessoa_presa_1_portugues_3.pdf. acesso em 14/11/2024.

¹³⁰ BRASIL. CNJ. Projeto Começar de Novo. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/portal-de-opportunidades-comecar-de-novo/>. Acesso em 15/11/2024.

¹³¹ BRASIL. CNJ. Cartilha Da Mulher Presa. Brasília, 2012. 2ª ed. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/11/cartilha_da_mulher_presa_1_portugues_4.pdf. Acesso em 15/11/2024.

¹³² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar na ADPF 347/DF. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308712125&ext=.pdf>. Acesso em 30/11/2024.

Barroso e Rosa Weber, que fixavam prazo de até 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta decisão, para que a União procedesse à adequação para o cumprimento do que determinado; indeferiu as cautelares em relação às alíneas “a”, “c” e “d”, vencidos os Ministros Relator, Luiz Fux, Cármen Lúcia e o Presidente, que a deferiam; indeferiu em relação à alínea “e”, vencido, em menor extensão, o Ministro Gilmar Mendes; e, por unanimidade, indeferiu a cautelar em relação à alínea “f”; em relação à alínea “g”, por maioria e nos termos do voto do Relator, o Tribunal julgou prejudicada a cautelar, vencidos os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Gilmar Mendes e Celso de Mello, que a deferiam nos termos de seus votos. O Tribunal, por maioria, deferiu a proposta do Ministro Roberto Barroso, ora reajustada, **de concessão de cautelar de ofício para que se determine à União e aos Estados, e especificamente ao Estado de São Paulo, que encaminhem ao Supremo Tribunal Federal informações sobre a situação prisional, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), que reajustou seu voto, e os Ministros Luiz Fux, Cármen Lúcia e Presidente**¹³³. (grifo nosso)

Ao CNJ coube fixar prazo e regulamentar as realizações das audiências de custódia, o que foi feito por meio da Resolução nº 213/2015¹³⁴, que estabeleceu prazo de 90 dias, a contar da publicação da Resolução, para que todos os tribunais do país implementassem a realização das audiências de custódia em suas jurisdições¹³⁵. A Resolução foi publicada e devidamente cumprida, como é até hoje; o julgamento do mérito da ADPF nº 347/DF aconteceu em 2023, e ficou determinada a elaboração de um plano nacional para a solucionar a questão. O Judiciário, na figura do STF, reconheceu o estado de coisas inconstitucional e atuou, através do CNJ, para reduzir as mazelas enfrentadas nos presídios brasileiros, para isso foi elaborado o Programa Justiça Presente, hoje denominado Fazendo Justiça, para enfrentar o problema; trataremos desse programa no capítulo 3.

Abordaremos no próximo capítulo as consequências deixadas pelo colonialismo em nossa cultura e, conseqüentemente, em nosso direito; além disso, trataremos da questão da perpetuação do poder nas mãos de uma minoria privilegiada, geralmente homens brancos e com muitos outros privilégios sociais, o que possibilita o que Cida Bento denominou como “pacto narcísico da branquitude”.

¹³³ *Ibidem*.

¹³⁴ BRASIL. CNJ. Resolução n. 213/2015. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2234>. Acesso em 30/11/2024.

¹³⁵ *Ibidem*. art. 15.

CAPÍTULO 2

A ELITIZAÇÃO DO DIREITO BRASILEIRO E A NECESSIDADE DE APROXIMAR DIREITO, JUSTIÇA E MINORIAS

O controle social costuma ser um objetivo perseguido pela maioria dos Estados e o Direito Penal mostra-se uma forma clara desse controle; ao estabelecer normas e punições ele acaba por moldar o comportamento dos cidadãos e influenciando toda a dinâmica social; por essa razão, é importante compreender a função punitiva do Direito Penal bem como seus efeitos como ferramenta de controle social. Ao longo dos tempos, o Direito Penal tem sido utilizado como ferramenta para reprimir comportamentos considerados perigosos ou desviantes, contudo, sua aplicação não traz uma solução eficaz para os problemas sociais. Não raras vezes, pode-se perceber uma abordagem predominantemente punitiva e até mesmo vingativa do sistema penal e isso pode resultar em marginalização, perpetuação de desigualdades e estigmatização.

Para tratarmos a nível nacional, necessitamos de contextualização para que não desconsideremos nossas questões culturais e os acontecimentos locais; o controle do crime, no Brasil, revela permanências que persistem desde o processo de colonização e, ainda hoje, podem ser responsáveis pela forma como é tratado o controle do crime. Victor Nunes Leal já revelava o coronelismo como sendo resíduo de poder do período da monarquia que ainda estava presente no modelo de representatividade da Primeira República¹³⁶.

Como indicação introdutória, devemos notar, desde logo, que concebemos o “coronelismo” como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. Por isso mesmo, o “coronelismo” é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece

¹³⁶ LEAL, V. N. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 5 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/360813/mod_resource/content/1/LEAL.%20Victor%20Nunes.%20Coronelismo%20Enxada%20e%20Voto.pdf. Acesso em 08/01/2025.

a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil¹³⁷.

O coronelismo é um sistema político que, em geral, está fundado em relações econômicas. Maria Isaura Pereira de Queiroz o define como uma estrutura cujos elementos principais incluem a hierarquia de coronéis no contexto nacional, o clientelismo, o voto como bem de troca e o mandonismo. Para a autora, o coronel representa “uma espécie de elemento socioeconômico polarizador, que servia de ponto de referência para se conhecer a distribuição dos indivíduos no espaço social”¹³⁸.

O coronelismo reflete o poder de chefes políticos sobre pessoas que deles dependem ou a eles estão subordinadas, pois não haveria coronelismo sem pessoas que aceitassem o poder do coronel e seguissem suas ordens. Nessa dicotomia entre dominantes e dominados, os chefes políticos/governantes se sentem legitimados para submeter o outro a seu controle e, ao mesmo tempo, o sujeito controlado legitima a conduta do dominador. Essas práticas estão impregnadas na sociedade, na formação e na prática jurídica. Para Victor Nunes Leal, “o coronelismo é, acima de tudo, um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras”¹³⁹.

A dimensão ideológica do coronelismo apresenta-se como conjunto de representações e ideias que podem ser veiculadas por meio de normas que reforçam os laços de lealdade e práticas que caracterizavam submissão¹⁴⁰. Outro ponto importante para essa pesquisa é a dimensão política, que é fundamentada na intermediação que o proprietário rural faz entre a sociedade política e as massas rurais, ou seja, ao mesmo tempo que controla as massas ele legitima a sociedade política¹⁴¹.

No Brasil o coronelismo apresentou algumas variações ao longo dos tempos, de acordo com Ibarê Dantas, num primeiro período o coronelismo se fundamentou no controle das massas e na legitimação da sociedade política a partir da força de sua milícia particular, num segundo momento, quando sua força coercitiva se desgastou, passou a explorar seu prestígio construído

¹³⁷ LEAL, V. N. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 5 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986. P. 23. Disponível em: https://edisdisciplinas.usp.br/pluginfile.php/360813/mod_resource/content/1/LEAL,%20Victor%20Nunes.%20Coronelismo%20Enxada%20e%20Voto.pdf. Acesso em 09/01/2025.

¹³⁸ QUEIROZ, Maria. O coronelismo numa interpretação sociológica. In.: FAUSTO, Bóris. (Org.). História geral da civilização brasileira: estrutura de poder e economia. São Paulo: Difel, 1975, p. 156. v. 1. t. III

¹³⁹ LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto – O município e o regime representativo no Brasil. 3ª Ed. São Paulo. Editora Alfa-Omega, 1978. p. 20.

¹⁴⁰ DANTAS, Ibarê. Coronelismo e dominação. 2. Ed. Aracaju: Criação Editora, 2019. P 20.

¹⁴¹ Ibidem. p. 21.

através de uma tradição de mando. Somente numa terceira fase o voto passou a ter papel primordial dentro do coronelismo¹⁴². Assim, percebe-se o coronelismo como meio de representação política que proprietários exerciam sobre trabalhadores rurais e como forma de intermediar as massas do campo e as oligarquias dos estados¹⁴³.

De acordo com Maria Isaura Pereira de Queiroz, a partir de 1916, o alistamento eleitoral deixou de ser feito perante as câmaras municipais, o que diminuiu o impacto dos coronéis sobre os eleitores que se alistavam; desse modo, transferiu-se a responsabilidade para o Poder Judiciário. Em 1926, vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade eram prerrogativas concedidas somente a juízes federais e que foram estendidas aos juízes estaduais; a partir daí, o juiz não se sentiria ameaçado ao agir contra o coronel local¹⁴⁴.

Essas prerrogativas, existentes até hoje, fortaleceram o Judiciário e garantiram a autonomia necessária para que os juízes agissem em qualquer situação e em desfavor de qualquer um, sem receio de represálias. Hoje o que observamos são questionamentos sobre essas mesmas garantias que contribuíram para viabilizar um Judiciário independente. O poder exercido pelos coronéis passou, em alguma medida, a ser exercida pelo Judiciário que ainda mantém e até teve seus poderes ampliados. A partir de 2004, com a criação do CNJ, o Judiciário ganhou ainda mais poder ao subordinar o que foi pensado para exercer seu controle.

2.1 RESQUÍCIOS DA COLONIALIDADE NO DIREITO BRASILEIRO

As impurezas deixadas pelo processo de Colonização influenciaram na aplicação das leis e o sistema de justiça como um todo e impactou em todo o deslinde do futuro do país. A partir daí surgiram as outras formas de controle, a exemplo do coronelismo que vimos anteriormente. Isso impactou toda a forma de lidar com o direito, em especial com o crime; o direito penal, e as leis como um todo, se tornaram mais uma forma de controlar as pessoas. Utilizamos uma forma violenta como meio de dar uma resposta social ao evento criminoso, mas não podemos deixar de considerar que isso também é uma herança, uma permanência do

¹⁴² Ibidem. p. 21

¹⁴³ Ibidem. p. 24.

¹⁴⁴ QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. O Coronelismo numa Interpretação Sociológica. In: FAUSTO, Bóris. (Org). História Geral da Civilização Brasileira – Tomo III – O Brasil Republicano. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997. 1 vol., p. 181.

período colonial; além disso, a branquitude, que também pode ser considerada herança do colonialismo, contribui para a continuidade dessa forma de ver, tratar e controlar o crime¹⁴⁵.

De acordo com Luciana Ballestrin, a colonialidade é o “lado obscuro e necessário da Modernidade”¹⁴⁶, é a forma dominante de controle de recursos, trabalho e até mesmo do conhecimento. Ainda que o colonialismo tenha sido superado, a colonialidade continua sempre presente, inclusive nos discursos reproduzidos em nossa sociedade. Ainda de acordo com a autora Ballestrin, a colonialidade é a continuidade da propagação do pensamento colonial, sendo uma matriz que se expressa essencialmente em relações dominantes de poder, saber e ser¹⁴⁷.

Para tratar desse assunto, é importante fazer uma abordagem estrutural que demonstre o desenvolvimento de situações históricas em diferentes contextos como o social (formação dos atores), o econômico (modo de produção) e o político (estrutura de poder unitário) – estes são momentos interligados entre si, devendo ser apreciados conjuntamente¹⁴⁸. Ao estudar o processo de formação das nossas instituições e de seus atores, pode-se verificar que a herança da colônia (patrimonialismo e mentalidade conservadora) deixou profundas marcas no desenvolvimento da sociedade brasileira - no Império e na República¹⁴⁹.

A formação social e o modo de produção surgiram como uma etapa da transição ocorrida na Europa Ocidental, entre os finais de século XV (regime feudal) e o século XVIII (sistema capitalista)¹⁵⁰; as transformações sociais e econômicas nesse período ficaram sob o comando de grupos ascendentes e abastados, provenientes das práticas mercantis e do comércio. De acordo com Álvaro de Vita, enquanto “o trabalho servil - a forma de trabalho obrigatório própria do feudalismo - desaparecia na Europa, os europeus recriaram a escravidão em suas colônias. A produção de gêneros tropicais para o comércio no Brasil foi organizada com base na exploração do trabalho escravo”¹⁵¹.

A formação social do período colonial foi marcada pela polarização entre os latifúndios e a mão de obra escrava; assim, a organização social se define, de um lado, pela existência de uma elite constituída por grandes proprietários rurais, e de outro, por pequenos proprietários,

¹⁴⁵ BENTO, M. A. S. Branqueamento e branquitude no Brasil. In: CARONE, Iray; BENTO, M. A. S.; PIZA, E. (Orgs.). Psicologia social do racismo: estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2002.

¹⁴⁶ BALLESTRIN, L. América Latina e o giro decolonial. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 11, p. 89–117, maio 2013.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ Ver mais em DOWBOR, Ladislau. A Formação do Capitalismo Dependente no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1982, p. 14

¹⁴⁹ VITA, Á., Sociologia da Sociedade Brasileira. São Paulo: Ática, 1989, p. 11

¹⁵⁰ *Ibidem* p. 12.

¹⁵¹ *Ibidem* p. 13.

índios, mestiços e negros. Para a exploração mais lucrativa dos latifúndios, a alternativa escrava era a que melhor serviria ao sistema porque, se fossem importados homens livres, estes poderiam tomar-se donos de um pedaço das terras devolutas que existiam em abundância; além disso, aos traficantes era lucrativo trocar “negros” por produtos tropicais que comercializavam na Europa¹⁵². Diante do fracasso da tentativa de escravizar os índios, os grandes proprietários assentaram seu poder econômico e social no incremento do tráfico de negros escravos¹⁵³.

Com relação à estrutura política, verificou-se a consolidação de uma instância de poder que incorporava o aparato profissional e burocrático da administração lusitana; essa estrutura surgiu sem traços da identidade nacional, absolutamente desvinculada dos interesses de sua população de origem¹⁵⁴. A metrópole passou a instalar seu poder real na Colônia, criando uma burocracia patrimonial legitimada pelos senhores de escravos, proprietários de terra e donatários. Alfredo Bosi descreve que a estrutura política reúne os interesses dos senhores rurais sob uma administração local que se exerce pelas câmaras dos homens bons do povo, ou seja, os proprietários. O autor relata que as juntas se compunham de funcionários reais: provedores, ouvidores e procuradores e que de 1696 em diante as câmaras municipais sofreriam interferência da metrópole que nomearia os juizes de fora, sobrepondo-se à instituição dos juizes eleitos nas suas vilas¹⁵⁵.

Através do processo colonizador, a Metrópole impõe, numa região habitada por indígenas, um sistema alienígena de legalidade com vistas a garantir o controle¹⁵⁶; o intento do colonizador lusitano, que se caracterizava muito mais como uma ocupação do que uma conquista, trouxe consigo uma cultura considerada, por eles, como mais evoluída, pois seria herdada de uma tradição jurídica milenar, proveniente do Direito Romano¹⁵⁷. Além de considerarem sua cultura superior, os colonizadores dividiram as pessoas entre boas (colonos) e más (colonizados). Ao analisar as ideias de uma sociedade racista e o que ele entendeu como maniqueísmo colonial, Fanon (2008, p. 160) aponta:

Não basta ao colono limitar fisicamente, com o auxílio de sua polícia e de sua gendarmaria, o espaço do colonizado. Como que para ilustrar o caráter

¹⁵² WOLKMER, M. F. S. O Caráter Liberal-Conservador da Constituição de 1824. Mimeo. São Leopoldo, out. de 1984, p. 33-34.

¹⁵³ *Ibidem*. p. 37.

¹⁵⁴ WOLKMER, M. F. S. O Caráter Liberal-Conservador da Constituição de 1824. Mimeo. São Leopoldo, out. de 1984, p. 38.

¹⁵⁵ BOSI, A. Dialética da Colonização. São Paulo: Companhia das Letras, 1992, 3ª edição. p. 24. Disponível em: <https://ia803102.us.archive.org/5/items/alfredo-bosi-dialc3a9tica-da-colonizac3a7c3a3o1/alfredo-bosi-dialc3a9tica-da-colonizac3a7c3a3o1.pdf>. Acesso em 28/12/2024.

¹⁵⁶ WOLKMER, M. F. S. O Caráter Liberal-Conservador da Constituição de 1824. Mimeo. São Leopoldo, out. de 1984, p. 42.

¹⁵⁷ MACHADO NETO, A. L. Sociologia Jurídica. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1979, p. 307.

totalitário da exploração colonial, o colono faz do colonizado uma espécie de quintessência do mal. A sociedade colonizada não é apenas uma sociedade sem valores [...]. O indígena é declarado impermeável à ética, ausência de valores, como também negação de valores. Neste sentido, é o mal absoluto. [...] Os costumes do colonizado, suas tradições, seus mitos, sobretudo seus mitos, são a própria marca desta indigência, desta depravação constitucional. [...] Por vezes este maniqueísmo vai até ao fim de sua lógica e desumaniza o colonizado. A rigor, animaliza-o¹⁵⁸.

O Direito Português foi transferido para o Brasil-Colônia; com isso, ocorreu a sufocação do Direito nativo informal e a imposição de um direito alienígena, bem como a implementação de um conjunto normativo que visava defender os interesses da Coroa; após isso, a formação de uma cultura e um arcabouço jurídico nacional se mostrou necessária a partir da Independência do país, em 1822¹⁵⁹. O movimento mais importante na construção desse arcabouço jurídico nacional e consequente superação do colonialismo foi o liberalismo que, no Brasil, acabou se diferenciando do movimento liberal europeu¹⁶⁰. Para Sérgio Adorno, a diversidade da economia colonial e o recrudescimento da repressão política no fim do século XVIII, tanto promoveram a desagregação do colonialismo português quanto alimentaram a emergência do “espírito revolucionário”¹⁶¹. Os princípios franceses difundiram-se no Brasil, o consenso entre a maioria da população nativa era o rompimento dos laços coloniais e a reformulação das bases do poder político legítimo; o que demonstrava que “a alternativa ao colonialismo consistia no liberalismo que representava a liberdade, o progresso, a modernização e a civilização”¹⁶².

O liberalismo conferiu as bases ideológicas para a superação do status colonial, o movimento além de se tornar componente indispensável na vida cultural brasileira durante o Império, também mostrou sua importância na projeção das bases essenciais de organização do Estado e de integração da sociedade nacional¹⁶³. Há que se ressaltar a distinção existente entre o liberalismo europeu, como ideologia revolucionária consistente na luta contra os privilégios da nobreza, e o liberalismo presente no Brasil, adequado de modo a servir de suporte aos

¹⁵⁸ FANON, Frantz. Os condenados da terra. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. P. 30-31.

¹⁵⁹ WOLKMER, M. F. S. O Caráter Liberal-Conservador da Constituição de 1824. Mimeo. São Leopoldo, out. de 1984, p. 62.

¹⁶⁰ WOLKMER, M. F. S. O Caráter Liberal-Conservador da Constituição de 1824. Mimeo. São Leopoldo, out. de 1984, p. 63.

¹⁶¹ Adorno, Sérgio. Os Aprendizes do Poder: O Bacharelismo Liberal na Política Brasileira (Portuguese Edition) (pp. 46-47). EDUSP. Edição do Kindle.

¹⁶² *Ibidem*.

¹⁶³ ADORNO, S. Os Aprendizes do Poder. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 34-35,45; SALDANHA, Nelson. “Rui Barbosa e o Bacharelismo Liberal”. In: As Idéias Políticas no Brasil. CRIPPA, Adolfo (coord.). São Paulo: Convívio, 1979, v. I, p. 164.

interesses oligárquicos, dos proprietários de terra e do clientelismo vinculado ao monarquismo imperial¹⁶⁴.

Nas origens do liberalismo brasileiro, a falta “de uma revolução burguesa no Brasil restringiu a possibilidade de que se desenvolvesse a ideologia liberal nos moldes em que ocorreu em países como Inglaterra, França e Estados Unidos”¹⁶⁵; nesses países, o movimento foi a doutrina libertadora representativa da ascensão da burguesia contra o absolutismo, “tornando-se conservadora à medida que a burguesia se instala no poder e sente-se ameaçada pelo proletariado”¹⁶⁶. Nesse sentido, Sérgio Adorno:

O contraste entre a estrutura patrimonial de administração do Estado e o liberalismo brasileiro deitou seus efeitos ainda sobre as diversas modalidades de pensamento liberal. De um lado, o liberalismo moderado, antirrevolucionário, que localizou na figura do imperador e dos ministros de Estado, na existência do Poder Moderador e na prática política do Partido Conservador, a gênese dos males que acreditava recair sobre a nação. De outro lado, o liberalismo radical cujos representantes foram acusados de estimular o “ódio entre as raças” e a “luta de classes”. Ambas as modalidades de pensamento liberal acabaram por incorrer no mesmo obstáculo: não foram capazes de transpor seus limites e diagnosticar corretamente as origens dos problemas econômicos, políticos e sociais nacionais, conquanto as propostas radicais tenham oferecido aguçadas críticas às condições de existência na sociedade brasileira. Esses conflitos e contradições sugerem que, durante quase sete décadas, o modelo jurídico-político brasileiro foi infundavelmente contestado pelas próprias elites dominantes, inseguras quanto ao futuro de sua posição política, e também pelas camadas populares, que, através de seus movimentos contestatórios, buscaram ampliar “a seu modo” o espaço possível e real de participação nas decisões que envolveram a emergência e o curso da ordem social competitiva na sociedade brasileira¹⁶⁷.

Vale observar que no Brasil as ideias liberais conviveram com a herança patrimonialista e com a escravidão e favoreceram a evolução de um “liberalismo conservador, elitista, antidemocrático e antipopular”, caracterizado por práticas autoritárias, formalistas e ilusórias¹⁶⁸. A colonialidade se mantém pelas relações desiguais de poder, isso pode ser observado em relação à raça, uma vez que algumas pessoas se encontravam racializadas, ou

¹⁶⁴ WOLKMER, M. F. S. O Caráter Liberal-Conservador da Constituição de 1824. Mimeo. São Leopoldo, out. de 1984, p. 64.

¹⁶⁵ WOLKMER, A. C. Ideologia, Estado e Direito. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 97.

¹⁶⁶ GANDINI, R. C. Tecnocracia, capitalismo e educação em Anísio Teixeira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980, p. 134.

¹⁶⁷ ADORNO, S. Os Aprendizados do Poder: O Bacharelismo Liberal na Política Brasileira (Portuguese Edition) (p. 40). EDUSP. Edição do Kindle.

¹⁶⁸ NOGUEIRA, M. A. As Desventuras do Liberalismo. Rio de Janeiro: paz e Terra, 1984, p. 67.

seja, a ideia de raça estava presente nos contextos da colonização produzindo hierarquias de raças e transformando sujeitos em seres superiores e inferiores¹⁶⁹.

Como expressão do poder manifestado por ocasião da colonização, a Europa concentrou o controle de todas as formas de produção de subjetividade, de cultura, e de maneira especial de conhecimento, da produção do conhecimento¹⁷⁰. Esse processo se deu muitas vezes de forma violenta, com a repressão das formas de produção de conhecimento dos colonizados, de seus padrões de produção de sentido, seu universo simbólico, seus padrões de expressão e de objetivação da subjetividade¹⁷¹.

O Judiciário também sofreu forte influência do período de colonização. Nesse sentido, Carolina Costa Ferreira:

No início do século XVII, diante do aumento da população na colônia brasileira, foi criada uma Casa de Relação na capitania da Bahia – a primeira do Brasil -, subordinada à Casa da Suplicação de Lisboa. Os desembargadores da Relação do Brasil detinham vantagens e privilégios iguais aos desembargadores dos outros Tribunais de Portugal e das demais colônias.

A chegada dos dez primeiros desembargadores ao Brasil reforçou a presença da autoridade real. Nas palavras de Schwartz (1979, p. 57), a magistratura era a “espinha dorsal do governo real”. E quanto mais os juízes protegiam interesses da Coroa, eram mais beneficiados pessoalmente e mais chances havia de ascender rapidamente à carreira, e de retornar a Portugal.

À época, todos os magistrados e advogados formavam-se em Direito na Universidade de Coimbra, o único curso disponível aos estudantes. Tal restrição era uma forma de controle da formação dos futuros juízes e políticos de Portugal e suas colônias, que se mantinham totalmente vinculados aos interesses do Rei¹⁷².

As permanências deixadas por nossa colonização nos demonstram como esse período contribuiu para determinar o perfil que ficaria impregnado em nossa magistratura, um perfil que refletia a imagem e os desejos da coroa, atendendo aos interesses dos Colonizadores. As práticas coloniais de poder, uma política de subalternização, reproduziram-se na formação jurídica e no judiciário; isso levou a um esvaziamento normativo e um exaurimento das

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 121.

¹⁷¹ *Ibidem*.

¹⁷² FERREIRA, C.C. Discursos do sistema penal: A seletividade no julgamento dos crimes de furto, roubo e peculato nos Tribunais Regionais Federais do Brasil. Dissertação de mestrado. Brasília. Universidade de Brasília/FD, 2006. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7241/1/2010_CarolinaCostaFerreira.pdf. Acesso em 10/02/2025.

pretensões de validade do discurso jurídico, que naturaliza a desigualdade no acesso a direitos e garantias fundamentais¹⁷³.

Tudo isso contribuiu para estabelecer e reforçar relações de poder entre pessoas e criar uma elite branca e privilegiada que pensa, cria, interpreta e aplica o direito. Até hoje nos vemos cercados por essas permanências e isso se revela de maneira mais clara quando analisamos o perfil da elite do direito, especialmente dos juízes. O Império Português criou uma rede de dominação, exercida em Portugal, que era estendida para os territórios sob influência da Coroa Portuguesa, tais como Brasil, Cabo Verde e Ilhas Atlânticas da Madeira¹⁷⁴.

2.2 DESCOLONIZAÇÃO DO DIREITO PENAL E DA CRIMINOLOGIA

É importante questionar o impacto que o colonialismo causou, e ainda causa, no controle do crime e nas instituições brasileiras, além de analisar a relação entre o colonialismo e a punição; o impacto também alcança, por consequência, a produção de todo o conteúdo relacionado ao campo criminológico. A descolonização não arrancou as raízes que a colônia deixou em nossa cultura, nos campos político e social; desse modo, não é difícil concluir que a herança do colonialismo está presente também na produção do conhecimento e na prática de justiça criminal.

Assuntos como as relações raciais e o punitivismo estatal fazem com que seja necessário estudar a história sobre a punição no Brasil e aqui, mais uma vez, é possível verificar questões provenientes da nossa colonização. Já nessa ocasião, os colonizadores reduziram a pessoas de segunda categoria os índios e os negros, apenas elegendo à categoria de cidadãos os portugueses, homens brancos; essa branquidade persiste até hoje, pois em posições de poder, inclusive no Judiciário, predomina a presença de pessoas brancas¹⁷⁵; desse modo, tanto na elaboração quanto na aplicação das normas, verifica-se o protagonismo de quem está no poder e isso contribui para a manutenção do poder na mão dessas mesmas pessoas, numa espécie de ciclo infundável. Para Cida Bento, a distinção feita nos discursos europeus tinha como principal

¹⁷³ Soares de Moura Costa Matos, Andityas; Rocha Lemos, Tháisa Maria. Afrontando a lógica da colonialidade: por uma epistemologia desobediente (Desobediências e Democracias Radicais: a potência comum dos direitos que vêm Livro 3. p. 104. Edição do Kindle.

¹⁷⁴ SILVEIRA, Daniel Barile da. Patrimonialismo e burocracia: uma análise sobre o Poder Judiciário na formação do Estado Brasileiro. Dissertação de Mestrado em Direito. Brasília. Universidade de Brasília/FD, 2006. p. 97.

¹⁷⁵ Pesquisa sobre negros e negras no Poder Judiciário, realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e publicada no ano de 2021, 85,9% dos(as) magistrados(as) do Poder Judiciário são brancos(as), 12,8% são negros(as), 1,2% são amarelos(as) e 0,1%, indígenas. Conselho Nacional de Justiça, Pesquisa sobre negros e negras no Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2021, p. 57. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/rela-negros-negras-no-poder-judiciario-150921.pdf>. Acesso em 16/01/2025.

base a cor da pele, adjetivos como “bárbaros”, “selvagens” e “primitivos” descrevem a forma de pensar do europeu em relação aos não europeus.

O discurso europeu sempre destacou o tom da pele como a base principal para distinguir status e valor. As noções de “bárbaros”, “pagãos”, “selvagens” e “primitivos” evidenciam a cosmologia que orientou a percepção eurocêntrica do outro nos grandes momentos de expansão territorial da Europa. Como diz Edward Said, o olhar europeu transformou os não europeus em um diferente e, muitas vezes ameaçador, outro. E esse outro tem muito mais a ver com o europeu do que consigo próprio. Analisando a visão do europeu sobre os não europeus, pode-se concluir que aquele ganhou em força e em identidade, uma espécie de identidade substituta, clandestina, subterrânea, colocando-se como o “homem universal”, em comparação com os não europeus¹⁷⁶.

Descolonizar o direito, especialmente a área criminal, quer dizer identificar, avaliar e explicar os efeitos e consequências do colonialismo na política e práticas de controle do crime e contribuir para construir novos caminhos para a produção de conhecimento e para a intervenção estatal no crime; isso é importante porque desde as bases institucionais, no século XVIII, a criminologia, bem como muitas das ciências sociais e humanas, privilegiam algumas pessoas e excluem outras¹⁷⁷.

Quando pessoas negligenciadas recebiam atenção dos criminologistas, esses estudiosos eram submetidos a análises que procuravam dar um ar pseudocientífico ao estudo, o que consolidava um *status quo* na construção do outro¹⁷⁸. Uma tentativa de atribuir a criminalidade a características fenotípicas com base principalmente em questões racistas e preconceitos culturais foi realizada por Lombroso que, reproduzindo discursos existentes desde a época da colonização, atribuía a condição de possível criminoso a toda pessoa que não tinha as características físicas do europeu, especialmente que não tinha a pele branca¹⁷⁹. Muito embora a perspectiva eurocêntrica tenha sido, em parte, substituída por um foco de multiculturalismo e globalização, os fundamentos desse conhecimento criminológico permaneceram presentes.

No Brasil, o positivismo criminológico enfrentou as incongruências do desenvolvimento de uma teoria que conjugava funcionalmente o racismo colonizador com a demanda pela abolição da escravidão e da negação da população “liberta” como protagonista

¹⁷⁶ BENTO, C. O pacto da branquitude (Portuguese Edition) (pp. 18-19). Companhia das Letras. Edição do Kindle.

¹⁷⁷ COMAROFF J., COMAROFF J (2012) *Teoria do Sul: Ou como a Euro-América está evoluindo para a África*. Abingdon: Routledge.

¹⁷⁸ CARRINGTON, K., HOGG R., (2017) Desconstruindo histórias de origem da criminologia. *Jornal Asiático de Criminologia* 12(3): 181-197

¹⁷⁹ LOMBROSO, C. O homem delinquente. São Paulo: Ícone, v. 80, 2007.

da República, erigida a partir do patriarcalismo branco e proprietário¹⁸⁰. O positivismo foi impregnado com as permanências deixadas durante nossa colonização; a ruína do projeto de embranquecimento do Império brasileiro, no século XIX, evidenciou o que Vera Malaguti denominou “constituição do sujeito matável” e abriu caminho para os medos brancos e suas políticas de controle sobre os trabalhadores africanos e dos povos originários escravizados. Nas palavras da autora, “o positivismo criminológico caiu como uma luva, na virada do século XIX para o XX, para a construção do grande outro a ser criminalizável ou morto”¹⁸¹.

Um exemplo mais recente do controle social através do direito penal foi a guerra contra as drogas; construía-se aí um inimigo público, o traficante, para quem, em nome do combate às drogas, seria possível flexibilizar as garantias. Michel Foucault denominou de Estado de Polícia a intensificação da expansão do direito penal e das penas, a flexibilização de garantias e o aumento do encarceramento¹⁸². Rosa Del Olmo analisou a questão das drogas do ponto de vista racial, e decolonial; o livro tratou da deslegitimação da guerra às drogas imposta pelo Império ao continente¹⁸³.

Ainda hoje essa guerra às drogas mostra seus reflexos, podemos observar no encarceramento em massa da população negra e pobre em razão de crimes ligados a drogas¹⁸⁴. As maiores vítimas do encarceramento desmedido são os negros, exatamente as pessoas que foram racializadas e subjugadas desde o período colonial, que foram vistas como inimigos do branco colonizador. Raul Zaffaroni afirmou:

No demore mucho em advertir que la clave estava em la política criminológica y em su estrecha dependencia de la política general, em percibir que la dogmática jurídico-penal es un inmenso esfruerzo de racionalización de una programación irrealizable y que la criminología tradicional o etiológica es un discurso de poder de origen racista y siempre colonialista¹⁸⁵.

A descolonização e democratização da criminologia ainda não foram abrangentes e o esforço deve ser no sentido de facilitar o diálogo entre diferentes correntes de pensamento e

¹⁸⁰ BATISTA, Vera Malaguti. Criminologia na periferia. Revista Brasileira de Ciências Criminais. Vol. 198. P 349-365. São Paulo: Ed. RT, set./out. 2023.

¹⁸¹ Ibidem.

¹⁸² FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população**: curso dado no Collège de France (1977-1978). Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

¹⁸³ BATISTA, Vera Malaguti. Criminologia na periferia. Revista Brasileira de Ciências Criminais. Vol. 198. P 349-365. São Paulo: Ed. RT, set./out. 2023.

¹⁸⁴ Ver Relatório de Informações Penais – Secretaria Nacional de Políticas Penais. 1º semestre 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-1o-semester-de-2024.pdf>. Acesso em 11/03/2025.

¹⁸⁵ ZAFFARONI, Eugênio Raúl. Criminologia – Aproximación desde um margen. Bogotá: Temis, 1988. V. 1.

conectar essas ideias a debates mais específicos em outras áreas da ciência social¹⁸⁶. Esse debate sobre colonialismo ajuda a compreender desigualdades sociais e práticas institucionais; é necessário problematizar o próprio status da criminologia, pois o suporte dado por ela permitiu reprimir as raízes e aspectos coloniais e imperiais; assim, é necessário analisar os fundamentos das estruturas dominantes nesse campo¹⁸⁷.

Nesses tempos de descolonização do saber, prevalece a voz da branca como verdade irrefutável e inquestionável em todos os ramos dos saberes filosóficos, científicos, teológicos¹⁸⁸. No entendimento de Ana Amélia Laborne, a branquitude é “um modo de comportamento social, a partir de uma situação estruturada de poder, baseada numa racialidade tida como neutra, não nomeada, mas sustentada pelos privilégios sociais continuamente experimentados”¹⁸⁹. Na perspectiva de Laborne, branquitude se traduz num lugar de poder, que ao se articular a diferentes instituições sociais, cria o contexto que propicia a manutenção das desigualdades raciais. No entendimento de Schucman, a branquitude é o lugar de vantagem estrutural para fins de dominação sobre os grupos racializados; em suas palavras: “a branquitude é entendida como uma posição em que sujeitos que ocupam esta posição foram sistematicamente privilegiados no que diz respeito ao acesso a recursos materiais e simbólicos, gerados inicialmente pelo colonialismo e pelo imperialismo, e que se mantêm e são preservados da contemporaneidade”¹⁹⁰.

Até hoje verificamos em nossa sociedade a preponderância do número de brancos em cargos de poder, inclusive na política; desse modo, nossas leis são feitas por parlamentares que, em sua maioria, são homens de pele branca e com vários outros privilégios sociais. De maneira direta, nossas leis passam a não refletir as vontades ou necessidades da maioria da população que acaba por eleger essa elite para representá-los; percebe-se com mais facilidade essa diferença quando verificamos o encarceramento em massa da população negra, que é sempre maioria nos presídios brasileiros; a criminalização do negro não é novidade, é uma permanência deixada pela colonização. De acordo com Fanon, na Europa o mal é representado pelo negro, o autor descreve que o carrasco é um homem negro, satã é negro, quando se é sujo se diz negro.

¹⁸⁶ MOOSAVI, L. (2019) Uma crítica amigável à “criminologia asiática” e “criminologia do sul”. *The British Journal of Criminology* 59(2): 257-275

¹⁸⁷ FONSECA, D. S. (2018b) Reimaginando a sociologia da punição através do Sul global: Controle social pós-colonial e descontentamentos de modernização. *Punição e Sociedade* 20(1): 54-72.

¹⁸⁸ DIALLO, A. O. et.al. Aspectos jurídicos dos privilégios da branquitude. *Videre*. V. 14 n. 29 Jan-abr 2022.

¹⁸⁹ LABORNE, A. A. de P. Branquitude, Colonialismo e Poder: A produção do conhecimento acadêmico no contexto brasileiro. Branquitude: estudos sobre a identidade branca no Brasil / Tânia Mara Pedroso Müller, Lourenço Cardoso. - 1. ed. Curitiba: Appris, 2017. P. 122.

¹⁹⁰ SCHUCMAN VAINER L., Entre o “encardido”, “o branco”, e o “branquíssimo”. Raça, hierarquia e poder na construção da branquitude paulista. (tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade de São Paulo), São Paulo, 2012, p. 23.

Na Europa, isto é, todos os países civilizados e civilizadores, o negro simboliza o pecado. O arquétipo dos valores inferiores é representado pelo negro¹⁹¹.

De acordo com Ware, em vez de entender estudos sobre branquitude como ideia estrangeira deve-se pensar nas forças histórica e contemporânea que sustenta as formações de todo um sistema de privilégios no Brasil, além disso deve-se discutir sobre boas estratégias para superar essa situação; o intuito seria problematizar os estudos sobre branquitude em discursos de poder, marginalização e exclusão¹⁹². É sob essa ótica de domínio por uma classe privilegiada que analisaremos a atuação do CNJ que, nos casos selecionados, tratou de olhar situações específicas referentes a minorias com a sensibilidade e a humanidade que a Lei não pôde refletir. Para compreender melhor as consequências da dominação exercida sobre colonizados, é importante tratar dos discursos de poder existentes no direito e da completa dominação do campo jurídico por um grupo elitizado, que está presente desde a elaboração das leis até sua aplicação.

2.3 OS DISCURSOS DE PODER E O DISTANCIAMENTO DO CIDADÃO COMUM DO DIREITO

Pierre Bourdieu define o poder simbólico como sendo um poder invisível que só se pode exercer com a cumplicidade daqueles que estão sujeitos a ele ou mesmo daqueles que o exercem. Para o autor, num estado do campo em que se vê o poder em toda parte, é necessário saber descobri-lo onde ele é menos evidente, onde é mais ignorado; o poder simbólico seria um poder invisível que só é exercido com a cumplicidade dos que estão submetidos¹⁹³.

O autor considera a língua como *modus operandi* utilizado para designar uma maneira de agir, operar ou executar uma atividade. Para o autor, relações de comunicação são relações de poder que dependem do capital material, ou simbólico, acumulado pelos agentes¹⁹⁴. De acordo com Bourdieu, a objetividade do sentido de mundo se define pela concordância das subjetividades estruturantes; isto é, o julgamento é igual ao consentimento ou, o senso é igual

¹⁹¹ FANON, Frantz. *Pele Negra, Máscaras Brancas*. Salvador: EDUFBA, 2008. P. 160.

¹⁹² WARE, V. O poder duradouro da branquitude: “um problema a solucionar”. In: Vron Ware. (Org.). *Branquitude: identidade branca e multiculturalismo*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

¹⁹³ BOURDIEU, P. (1989). **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Editora Bertrand. P. 7-8.

¹⁹⁴ BOURDIEU, P. (1989). **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Editora Bertrand. P. 21-22.

ao consenso¹⁹⁵; o poder simbólico só pode ser exercido com a concordância dos que a ele se subordinam.

O poder simbólico como um poder de construção da realidade com tendência a estabelecer uma ordem do sentido do mundo, pressupõe uma concepção homogênea que possibilita a concordância entre as ideias¹⁹⁶. Bourdieu não deixa de lado a questão da dominação de classes, para ele a cultura dominante contribui para a integração da classe que domina e assegura uma comunicação entre os membros dessa classe ao passo que os distingue das demais classes¹⁹⁷. Aí temos o conceito de Distinção para Bourdieu, segundo o autor a mesma cultura que uniu por meio da comunicação, separa por através de distinção, legitimando a diferença das culturas pelo distanciamento da cultura dominante em relação às demais.

As ideologias, por oposição ao mito, produto colectivo e colectivamente apropriado, servem interesses particulares que tendem a apresentar como interesses universais, comuns ao conjunto do grupo. A cultura dominante contribui para a integração real da classe dominante (assegurando uma comunicação imediata entre todos os seus membros e distinguindo-os das outras classes); para a integração fictícia da sociedade no seu conjunto, portanto, à desmobilização (falsa consciência) das classes dominadas; para a legitimação da ordem estabelecida por meio do estabelecimento das distinções (hierarquias) e para a legitimação dessas distinções¹⁹⁸.

Para Bourdieu, o direito seria instrumento dos dominantes, o grupo de *status quo*, para se perpetuar no poder, o autor faz críticas à linguagem jurídica, por ser acessível apenas a técnicos, isso por si só seria uma forma de dominação. O formalismo jurídico, para o autor, é forma por excelência de violência simbólica, exercida pelo Estado; o campo jurídico é lugar de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito, ou seja, luta pela autoridade em interpretar o direito¹⁹⁹. Por essa razão há tanto formalismo jurídico, a interpretação seria o próprio monopólio do direito pelas classes dominantes, que possuem o capital intelectual para instrumentalizá-lo²⁰⁰.

De acordo com Bourdieu a concorrência pelo monopólio do acesso aos meios jurídicos, por exemplo, a linguagem, contribui para fundamentar a cisão social entre profanos (como o autor chama os não profissionais do direito – os leigos) e os profissionais. A interpretação jurídica tem sua autonomia restrita de certa maneira, pois por mais que o jurista se oponha a

¹⁹⁵ *Ibidem.* p. 10.

¹⁹⁶ *Ibidem.* p. 10

¹⁹⁷ *Ibidem.* p. 11

¹⁹⁸ *Ibidem.* p. 11

¹⁹⁹ *Ibidem.* p. 12

²⁰⁰ *Ibidem.* p 13.

respeito de textos cujo sentido não é imposto de maneira categórica, eles permanecem inseridos num corpo integrado de instâncias hierárquicas que resolvem os conflitos entre intérpretes e interpretações. Para o autor, a concorrência pelo monopólio do acesso aos meios jurídicos herdados do passado contribui para fundamentar a cisão social entre os profanos e os profissionais, favorecendo um trabalho contínuo de racionalização para aumentar o desvio entre os vereditos armados do direito e as instituições ingênuas da equidade²⁰¹.

Tratando da atuação judicial, verifica-se que a maioria dos julgados tem embasamento em textos consagrados de grandes nomes do direito, desse modo, reproduzem o que é tratado nesses textos, essas obras acabam por emprestar autoridade à decisão; por essa razão, a mudança de uma decisão para outra não é muito substancial nos argumentos. A presença da autoridade emprestada pelos textos de grandes nomes do direito e do monopólio exercido pelos operadores do direito, fazem com que a relação de poder existente nesse campo permaneça como se encontra.

Com relação à dominação através das normas, Max Weber, ao tratar das formas de dominação legítima, define como dominação legal ou dominação racional-legal aquela que está baseada na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer essa dominação²⁰². Nesse sentido, Bendix assevera que a dominação legal se baseia na crença em sua legitimidade e todas essas crenças são, em certo sentido, consideradas comprovadas. A concepção básica é de que qualquer norma legal pode ser criada ou modificada por uma promulgação processualmente correta. Em outras palavras, as leis são legítimas se forem promulgadas e a promulgação é legítima se ocorrer em conformidade com as leis que determinam os procedimentos a serem seguidos²⁰³.

Pensar as permanências do positivismo numa perspectiva que tenha como foco a dominação colonial pode auxiliar na superação dessas permanências. Fanon destaca que a “situação colonial” deixou um legado de “inferioridade ou dependência” aos povos que não seguiram a cartilha civilizatória dos colonizadores²⁰⁴; o autor lança um olhar sobre as continuidades desse processo e subverte as ideias positivistas, a partir da compreensão da

²⁰¹ BOURDIEU, P. (1989). O poder simbólico. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Editora Bertrand. p. 212

²⁰² WEBER, Max. Economia e Sociedade: Fundamentos de sociologia compreensiva. V. 2. Brasília: UNB, 1999. P 141.

²⁰³ BENDIX, Richard. Max Weber: Um perfil intelectual. Tradução Elisabeth Hanna e José Veigas Filho. Brasília: Unb, 1986. P. 324.

²⁰⁴ FANON, Frantz. Os condenados da terra. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

funcionalidade do sistema penal em antigas colônias²⁰⁵. Para lidar com as situações decorrentes da colonização e da criminalização de corpos negros, Romão trabalha a ideia de antipositivismo, que para o autor são todas as elaborações que se contrapõem ao modelo de um saber etiológico forjado no racismo e no paradigma colonial, baseado em determinismos objetificantes que conduzem à antecipação punitiva e à eliminação de corpos indesejáveis²⁰⁶.

Além de terem colonizado um povo, colonizou-se também a mente das futuras gerações, que até hoje sofrem com as permanências trazidas desse período e que, agora, devem ser discutidas para viabilizar a superação dessas situações. Um pensamento social e político próprio da América Latina não é uma demanda recente, há muito tempo a filosofia latino-americana carrega uma vocação política, que resiste mesmo diante do reconhecimento da necessidade de emancipação em face dos saberes eurocêntricos e de que a ciência, mesmo sendo um saber universal, exclui os países periféricos²⁰⁷.

As relações entre poder do Estado e raça evidenciam-se com a intensificação do controle urbano, controle esse que oprime as massas menos favorecidas que passa a ser alvo de objetificação e classificação; essa atuação de repressão demonstra raízes coloniais e perpetua permanências desse período. Nesse sentido:

Enquanto produto e processo de uma dinâmica de dominação e imposição, que acarreta a destruição de valores e de sistemas de referência por meio de ‘canhões e sabres’ e da representação do outro como não humano, é possível perceber as consequências de longa duração do colonialismo nas realidades pós-coloniais, ou melhor, a reatualização da matriz de poder colonial por meio da colonialidade. Somente essa compreensão poderá enfrentar seriamente as consequências da continuidade dos operadores e marcadores de raça na contemporaneidade, e como eles implicam na permanência da situação colonial naqueles locais onde a violência estatal opera sem justificação e legitimação – o que se dá, sobretudo, em territórios negros ou em espaços atrelados aos fluxos das diásporas oriundas do colonialismo²⁰⁸.

²⁰⁵ ROMÃO, Vinícius de Assis. Uma leitura anticolonial do positivismo criminológico: entre a crítica criminológica e a resistência na diáspora negra. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 196. ano 31. p. 297-333. São Paulo: Ed. RT, maio/jun. 2023.

²⁰⁶ ROMÃO, Vinícius de Assis. Uma leitura anticolonial do positivismo criminológico: entre a crítica criminológica e a resistência na diáspora negra. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 196. ano 31. p. 297-333. São Paulo: Ed. RT, maio/jun. 2023.

²⁰⁷ FREITAS, Jéssica Oníria Ferreira de; Silveira, Marco Aurélio Nunes da. Interseções entre colonialismo e processo penal na América Latina: uma proposta epistemológica e político-criminal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 199. ano 31. p. 153-175. São Paulo: Ed. RT, nov./dez. 2023.

Toda essa herança colonial, a criminalização do negro e do não-europeu, a importação de toda uma legislação alienígena e dos saberes produzidos pelos colonizadores contribuíram para a elaboração de um arcabouço normativo que, muitas vezes, exclui as minorias. Isso se dá em decorrência do pensamento colonial enraizado em nossa população e, especialmente, nos legisladores, também o fato de as leis serem a expressão da vontade de pessoas que representam a maioria contribui para essa exclusão.

Para equilibrar essa situação, o Poder Judiciário, através do Supremo Tribunal Federal, exerce a função contramajoritária de modo a evitar que a maioria apague as necessidades e anseios das minorias. A concentração de Poder nas mãos das mesmas pessoas e a manutenção do status existente fazem com que o Judiciário assumam para si funções que, tipicamente, não são de sua competência; isso daria azo a questionamentos sobre se essa atuação violaria a separação de Poderes. É aqui que se insere a atuação do Conselho Nacional de Justiça, que veremos no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3

O CNJ EM MATÉRIA DE EXECUÇÃO PENAL: ESTUDO DAS RESOLUÇÕES DO CNJ (2019-2023)

Retomando brevemente o que já tratamos, falando do poder simbólico que, para Pierre Bourdieu, é a capacidade de pessoas ou grupos de impor significados e valores, que são aceitos pela classe dominada; de acordo com o autor, o poder simbólico manifesta-se no direito, na política, na educação, na economia e na cultura. Esse poder não é exercido sem o consentimento das pessoas que se submetem a ele²⁰⁹. O coronelismo, por sua vez, é um sistema político geralmente fundado em relações econômicas e que reflete o poder de chefes políticos sobre pessoas que deles dependem ou a eles estão subordinadas²¹⁰.

Ainda tratando do poder exercido pelos dominantes e retomando a lição de Bourdieu ao afirmar que o formalismo jurídico é por excelência forma de poder simbólico, temos que as manifestações legislativas e judiciais são expressão desse poder na medida em que os “profanos”, que nas palavras de Bourdieu são os não juristas, submetem-se ao direito, mas muitas vezes não conseguem compreendê-lo. É nesse contexto que surgem as decisões e interpretações feitas pelo Judiciário como um todo e pelo CNJ nas resoluções e programas que analisaremos nesse capítulo.

Ao verificar a atuação do CNJ nos assuntos penitenciários, alguns dos quais mencionados nessa pesquisa, percebe-se em muitas ocasiões a tentativa de aproximar o direito do cidadão; de aproximar a realidade, o mundo do ser, do ideal, o mundo do dever ser. Nesse sentido, é importante analisar sob a perspectiva de que o direito é mais do que leis e regulamentos, e que, na maioria das vezes, a lei não representa os direitos das minorias, isso ocorre em grande parte em razão dos temas debatidos no capítulo anterior, a Colonialidade, a branquitude e a manutenção do poder nas mãos de pessoas privilegiadas.

Como forma de amenizar os prejuízos advindo dessas questões, o Judiciário tem exercido importante papel para a implementação de direitos de minorias geralmente não representadas pelas classes dominantes. O programa selecionado para análise nesta pesquisa é o Justiça Presente, hoje denominado Fazendo Justiça. A seleção ocorreu em razão de ser um dos programas mais completos na área penal, que traz ações que vão desde a porta de entrada

²⁰⁹ BOURDIEU, P. (1989). O poder simbólico. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Editora Bertrand. P. 7-8.

²¹⁰ QUEIROZ, Maria. O coronelismo numa interpretação sociológica. In.: FAUSTO, Bóris. (Org.). História geral da civilização brasileira: estrutura de poder e economia. São Paulo: Difel, 1975, p. 156. v. 1. t. III

no presídio até o auxílio aos egressos do Sistema Penitenciário.

3.1 PROGRAMA “JUSTIÇA PRESENTE”

Considerando a necessidade de resolver a questão criminal e penitenciária no Brasil, o CNJ lançou, em 2019, sob a presidência de Dias Tóffoli, o programa “Justiça Presente”²¹¹; trata-se de uma parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento²¹² (PNUD) que coloca o Judiciário como protagonista no enfrentamento do estado de coisas inconstitucional apontado pelo Supremo Tribunal Federal em 2015, na ADPF nº 347/DF²¹³.

Entre os principais diferenciais do programa, estão a preocupação com o ciclo penal, a consolidação de experiências anteriores do CNJ e a elaboração de intervenções adaptadas à realidade de cada estado; o protagonismo do Judiciário é incentivado na mesma proporção da construção de redes envolvendo os demais atores da execução penal, como Executivo e Legislativo²¹⁴. Com o fim da gestão de Tóffoli, o programa Justiça Presente foi reestruturado e, sob a presidência de Luiz Fux, passou a chamar-se Fazendo Justiça, nome que ostenta até hoje.

3.2 PROGRAMA FAZENDO JUSTIÇA

O programa “Fazendo Justiça”, coordenado pelo CNJ em parceria com o PNUD Brasil e o Ministério da Justiça e da Segurança Pública, está em seu terceiro ciclo para acelerar transformações necessárias no campo de privação de liberdade. Foi iniciado em 2019 como “Justiça Presente”, passando por mudanças da gestão de Tóffoli para a de Fux, assumindo o nome atual, Fazendo Justiça, a partir de setembro de 2020²¹⁵. As atividades são desenvolvidas de forma personalizada e em colaboração com cada Unidade da Federação, além de contar com centenas de instituições apoiadoras²¹⁶ para ações específicas, incluindo o Ministério da Justiça e Segurança Pública, na figura da Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN) e o

²¹¹ BRASIL. CNJ. Programa Justiça Presente. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/justica-presente/>. Acesso em 30/11/2024.

²¹² NAÇÕES UNIDAS. PNUD. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil>. Acesso em 30/11/2024.

²¹³ BRASIL. CNJ. Programa Justiça Presente. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/justica-presente/>. Acesso em 30/11/2024.

²¹⁴ *Ibidem*.

²¹⁵ BRASIL. CNJ. Programa Fazendo Justiça. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/fazendo-justica/resultados/>. Acesso em 01/12/2024.

²¹⁶ BRASIL. CNJ. Programa Fazendo Justiça. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/fazendo-justica/parceiros-e-apoio/>. Acesso em 01/12/2024.

Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O programa visa contribuir para uma sociedade mais segura para todos a partir da transformação dos sistemas penal e socioeducativo, com foco na qualificação da prestação de serviços desde o ingresso até a saída, auxiliando na otimização do uso de recursos públicos e transparência²¹⁷.

Sob a coordenação do Conselho Nacional de Justiça através do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas e do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, o programa “Fazendo Justiça” tem a parceria do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e da Secretaria Nacional de Políticas Penais do Ministério da Justiça e Segurança Pública, com apoio de órgãos públicos, privados e da sociedade civil²¹⁸. Com relação ao sistema socioeducativo, o programa fomenta ações alinhadas ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Abaixo, tabela que demonstra as políticas implementadas pelo programa até abril de 2024²¹⁹.

Tabela 3 - Políticas implementadas pelo programa “Fazendo Justiça” (até abril de 2024)

DESTAQUES Até abril de 2024		
Política penal		
<ul style="list-style-type: none"> Central de Regulação de Vagas em operação no Maranhão e negociações em 4 estados 1,5 milhão de audiências de custódia realizadas Redução de 14,65 pontos percentuais na taxa de presos provisórios desde 2015 25 UFs com Serviços de Atendimento à Pessoa Custodiada em funcionamento segundo metodologia do CNJ 3 Fóruns Nacional de Alternativas Penais (Fonape) realizados 4 Centrais Integrada de Alternativas Penais implantadas e 18 qualificadas pelo programa Realização da primeira Conferência Internacional sobre Monitoração Eletrônica 	<ul style="list-style-type: none"> 58 Escritórios Sociais em 21 UFs + de 44 mil atendimentos realizados a pessoas egressas e familiares Aplicativo Escritório Social Virtual com mais de 5 mil downloads Lançada a Rede Nacional de Atenção a Pessoas Egressas, somando-se às 8 redes estaduais apoiadas pelo Programa Suporte técnico às inspeções nos sistemas prisionais realizadas pelo CNJ em 4 estados 9 grupos de trabalho estaduais focados no combate à tortura criados desde o início do programa Apoio técnico para criação e implantação de políticas aprovadas pelo CNJ, a exemplo da Política Antimanicomial do Poder Judiciário e política de fortalecimento dos Conselhos da Comunidade 	<ul style="list-style-type: none"> Ampliação do acesso à remição por leitura: de 0,6% em 2015 para 31,5% em 2023 Ação Nacional de Fomento ao Trabalho e Renda lançada em 4 UFs, e manifestação de interesse de parceria entre MPT e GMFs em 21 UFs Ação Nacional de Identificação Civil e Documentação lançada em todo o país + de 5 mil kits de biometria distribuídos + de 33 mil pessoas identificadas ou incluídas na base de dados do TSE Fluxos permanentes para emissão de documentos estabelecidos em todas UFs + de 182 mil ações de emissão de documentos

Fonte: Programa Fazendo Justiça. CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/folder-geral-fazendo-justica-2.pdf>. p. 4. Acesso em 02/12/2024.

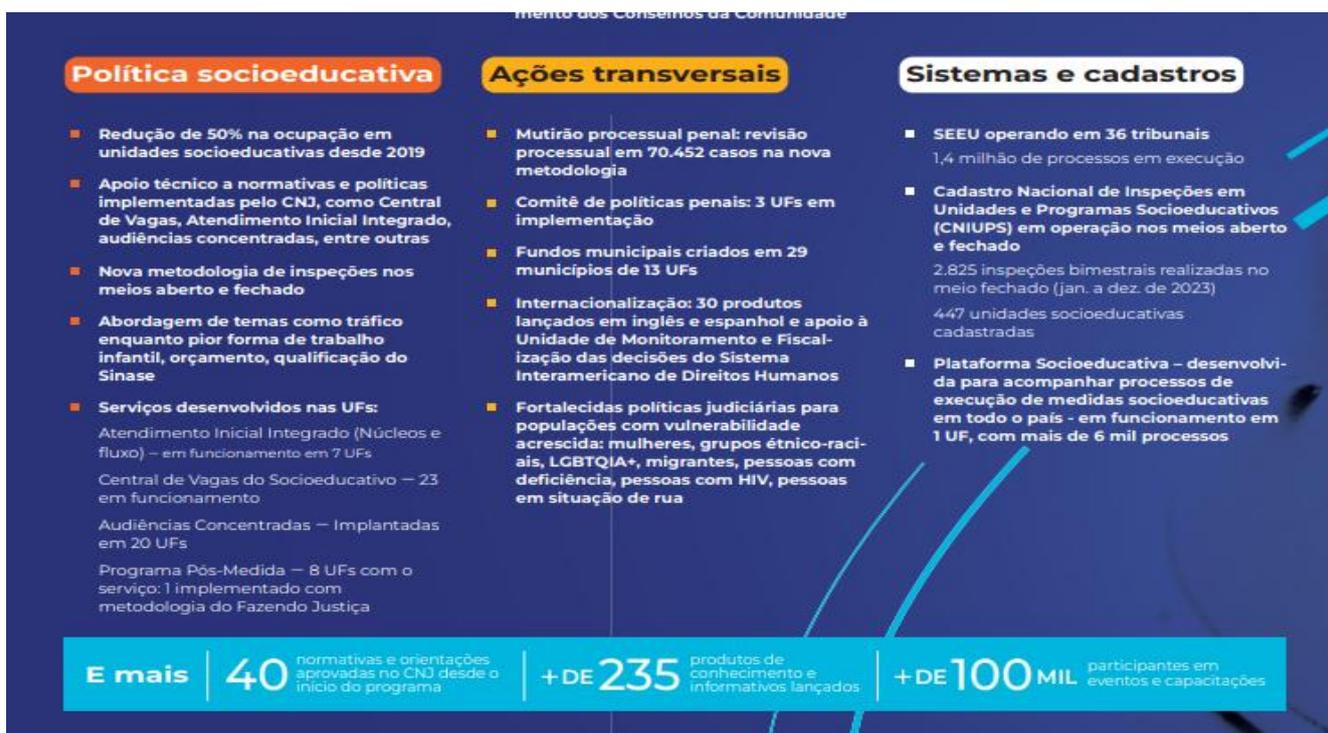
Outras melhorias implementadas são as seguintes:

²¹⁷ BRASIL. CNJ. Programa Fazendo Justiça. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/folder-geral-fazendo-justica-2.pdf>. Acesso em 18/11/2024.

²¹⁸ *Ibidem*.

²¹⁹ *Ibidem*.

Tabela 4 – Outras melhorias implementadas pelo programa “Fazendo Justiça”



Programa Fazendo Justiça. Fonte: CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/folder-geral-fazendo-justica-2.pdf>. p. 4. Acesso em 02/12/2024.

O programa “Fazendo Justiça” conta com o protagonismo do Judiciário para a articulação com foco na qualificação de etapas dos ciclos penal e socioeducativo. Além disso, o programa aposta no diálogo interinstitucional em diferentes níveis da federação, fomentando ações personalizadas para cada Unidade da Federação; as principais diretrizes são: aperfeiçoar os procedimentos de entrada no presídio, garantir a regularidade no cumprimento da decisão judicial nas medidas penais e qualificar a inclusão social na saída do presídio²²⁰.

O Estado, tradicionalmente, atua sobre o fenômeno da criminalidade por meio de três grandes estratégias: prevenção, controle e repressão; no Brasil as atenções têm sido centradas no controle e na repressão²²¹. Integram as estratégias de controle, as ações voltadas a impedir ou dificultar a consumação de crimes ou conter danos, de modo a evitar sua perpetração ou minorar seus efeitos²²². Essas ações não têm a intenção de alcançar a origem do delito; ocupam-se em contê-lo ou controlá-lo, agindo sobre as consequências, não sobre as causas da criminalidade.

²²⁰ BRASIL. CNJ. Programa Fazendo Justiça. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/fazendo-justica/sobre-o-programa/>. Acesso em 01/12/2024.

²²¹ FERRAZ, Taís Schilling. A abordagem preventiva em um cenário de controle e repressão da criminalidade: o caso do programa Fazendo Justiça. P. 271. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/Execucao-Penal-Iberoamericana-V3-16MAI2024-E-Book.pdf>. Acesso em 04/05/2025.

²²² Ibidem. p. 273.

Muito embora políticas de controle ou contenção da criminalidade sejam importantes, são insuficientes como estratégias de prevenção de crimes. Enquanto não forem atingidas as causas da criminalidade, elas permanecerão reproduzindo comportamentos delitivos e gerando mais necessidade de contenção²²³.

As 29 ações do programa Fazendo Justiça do CNJ, descritas no quadro a seguir, permitem identificar iniciativas de caráter preventivo; são ações que podem alcançar fatores presentes na gênese do fenômeno criminal, atuando também na prevenção à reincidência. Políticas públicas preventivas dirigem-se às estruturas do fenômeno criminal, alcançando situações que produzem determinados comportamentos; as estratégias de justiça restaurativa têm esse potencial; percebemos com a análise do programa Fazendo Justiça que o CNJ tem desenvolvido um bom papel na elaboração dessas políticas.

Para a concretização dessas medidas, o programa propõe a criação de produtos, estruturas e serviços, promove eventos, formações e capacitações, gera produtos de conhecimento e apoia produção normativa do CNJ. O programa encontra-se em seu terceiro ciclo; vejamos dados dos relatórios disponíveis, ressaltando que apenas abordaremos as ações que tenham pertinência com essa pesquisa, por mais importantes que as demais sejam.

O “Justiça Presente”, no primeiro ciclo – 2019-2020 - apoiou o CNJ em ações voltadas a questões de raça e de gênero, além de ações de atenção para população LGBTI, indígenas e migrantes²²⁴. Nesse sentido, durante o primeiro ciclo do programa²²⁵ foram editadas as seguintes resoluções direcionadas a minorias específicas:

Indígenas: Resolução CNJ nº 287/2019²²⁶, que trata dos procedimentos relativos a pessoas indígenas acusadas, réis, condenadas ou privadas de liberdade e traça diretrizes para assegurar os direitos dessa população no âmbito criminal do Poder Judiciário.

LGBTQIA: A resolução CNJ nº 348/2020²²⁷ estabelece diretrizes e procedimentos a serem observados pelo Poder Judiciário, no âmbito criminal, com relação ao tratamento da

²²³ *Ibidem*. p. 273

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ Ver Relatório final Justiça Presente. Fonte: CNJ. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/Relatorio_Gestao_web_121120.pdf. p. 9. Acesso em 02/12/2024.

²²⁶ BRASIL. CNJ. Resolução 287/2019. Estabelece procedimentos ao tratamento das pessoas indígenas acusadas, réis, condenadas ou privadas de liberdade, e dá diretrizes para assegurar os direitos dessa população no âmbito criminal do Poder Judiciário. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_287_25062019_08072019182402.pdf. Acesso em: 01/12/2024.

²²⁷ BRASIL. CNJ. Resolução 348/2020. Estabelece diretrizes e procedimentos a serem observados pelo Poder Judiciário, no âmbito criminal, com relação ao tratamento da população lésbica, gay, bissexual, transexual, travesti ou intersexo que seja custodiada, acusada, ré, condenada, privada de liberdade, em cumprimento de alternativas penais ou monitorada eletronicamente. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original153750202101266010374e46045.pdf>. Acesso em 01/12/2024.

população lésbica, gay, bissexual, transexual, travesti ou intersexo que seja custodiada, acusada, ré, condenada, privada de liberdade, em cumprimento de alternativas penais ou monitorada eletronicamente.

No segundo ciclo, o CNJ editou a Resolução nº 369/2021²²⁸, que estabelece procedimentos e diretrizes para a substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência, com destaque para mulheres grávidas, lactantes, mães de crianças menores de 12 anos ou responsáveis por pessoas com deficiência²²⁹. O programa “Fazendo Justiça” desenvolve 29 ações simultâneas direcionadas a diferentes fases do ciclo penal e do ciclo socioeducativo, as ações estão discriminadas no quadro a seguir, disponível no folder do programa²³⁰.

Tabela 5 – Ações desenvolvidas pelo programa “Fazendo Justiça”

Penal Audiência de Custódia	Penal Alternativas Penais	Penal Monitoração Eletrônica	Penal Central de Regulação de Vagas	Penal Ação Nacional de Trabalho e Renda	Penal Plano Nacional de Fomento à Leitura
Penal Plano Nacional de Fomento ao Esporte e Lazer	Penal Atenção às Pessoas Egressas e Escritório Social	Penal Fortalecimento e Participação Social	Penal Comitê de Políticas Penais	Penal Mutirão Processual Penal	Penal Sistema Eletrônico de Execução Unificado – SEEU
Socioeducativo Atendimento Inicial e Núcleo de Atendimento Integrado	Socioeducativo Central de Vagas	Socioeducativo Audiência Concentrada	Socioeducativo Programa Pós-medida	Socioeducativo Ação Nacional de Cultura	Socioeducativo Aprendizagem
Socioeducativo Plataforma Socioeducativa	Transversais Inspeção Judicial	Transversais Enfrentamento da Tortura	Transversais Populações com Vulnerabilidade Acrescida	Transversais Saúde Mental	Transversais Política de Drogas
Transversais Documentação Civil	Transversais Articulação Internacional e Proteção dos Direitos Humanos	Transversais Grupo de Monitoramento e Fiscalização – GMF	Transversais Formação e Cultura Institucional	Transversais Adequação à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais	

²²⁸ BRASIL. CNJ. Resolução nº 369/2021. Estabelece procedimentos e diretrizes para a substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência, nos termos dos arts. 318 e 318-A do Código de Processo Penal, e em cumprimento às ordens coletivas de habeas corpus concedidas pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal nos HCs no 143.641/SP e no 165.704/DF. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original22125020210125600f4262ef03f.pdf>. Acesso em 01/12/2024.

²²⁹ BRASIL. CNJ. Relatório final fazendo justiça. Primeiro Ciclo. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/Relatorio_Gestao_web_121120.pdf. p. 57. Acesso em 01/12/2024.

²³⁰ BRASIL. CNJ. Folder programa Fazendo Justiça. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/folder-geral-fazendo-justica-2.pdf>. Acesso em 01/12/2024.

Programa “Fazendo Justiça”. Fonte: CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/folder-geral-fazendo-justica-2.pdf>. p. 3. Acesso em 02/12/2024.

Para mais informações sobre os demais programas desenvolvidos durante o primeiro ciclo e não abordados aqui, verificar no relatório final do primeiro²³¹ e do segundo²³² ciclos. As melhorias implementadas pelo programa são um avanço importantíssimo, pois além de ampliar o acesso contribui para a melhoria da eficácia e celeridade na distribuição da justiça. Como vimos, com enorme protagonismo do Judiciário, o programa “Fazendo Justiça” desempenhou importante papel na seara penal. Para a execução do programa há a cooperação entre os estados e personalização de ações para cada unidade da federação; por fim, o “Fazendo Justiça” apoia a melhoria de produtos, estruturas e serviços, além de realizar formações e capacitações e produzir produtos de conhecimento e apoiar produção normativa do CNJ.

O “Fazendo Justiça” tem o objetivo de fomentar as audiências de custódia como mecanismo capaz de racionalizar a porta de entrada do sistema prisional, à luz da Resolução CNJ nº 213/2015²³³, do Código de Processo Penal e parâmetros nacionais e internacionais. O Conselho Nacional de Justiça, através do programa busca fortalecer o controle de legalidade das prisões, a prevenção e o combate à tortura e maus-tratos, a proporcionalidade nas respostas penais e a inclusão social, mediante a disponibilização de insumos técnicos voltados à qualificação da tomada de decisão judicial²³⁴.

Através do “Fazendo Justiça”, o CNJ atua para qualificação dos serviços de alternativas penais de acordo com a Resolução CNJ nº 288/2019²³⁵ e em conformidade com os parâmetros nacionais estabelecidos no Manual de Gestão para as Alternativas Penais²³⁶. Com relação às audiências de custódia e fomento de serviços de acompanhamento de medidas alternativas à prisão, o programa visa reduzir o encarceramento no intuito de superar o estado de coisas inconstitucional, declarado na ADPF nº 347/DF. Com ações como ação nacional de trabalho e

²³¹ BRASIL. CNJ. Programa Fazendo Justiça. Relatório final primeiro ciclo. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/Relatorio_Gestao_web_121120.pdf. Acesso em 01/12/2024.

²³² BRASIL. CNJ. Programa Fazendo Justiça. Relatório final - segundo ciclo. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/relatorio-gestao-2020-2022.pdf>. Acesso em 01/12/2024.

²³³ BRASIL. CNJ. Resolução n. 213/2015. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_213_15122015_22032019145102.pdf. Acesso em 01/12/2024.

²³⁴ *Ibidem*. p 3

²³⁵ BRASIL. CNJ. Resolução n. 288/2019. Define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_288_25062019_02092019174344.pdf. Acesso em 01/12/2024.

²³⁶ *Ibidem*.

renda²³⁷ e atenção às pessoas egressas e escritório social²³⁸, o programa visa facilitar a reinserção social do egresso do sistema penitenciário, fase que merece especial atenção.

As ações para o sistema penal corroboram o cumprimento da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 347/DF para a superação do estado de coisas inconstitucional nas prisões brasileiras. O Supremo, ao julgar o mérito da ADPF nº 347/DF²³⁹, em outubro de 2023, reconheceu o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro e determinou a elaboração de plano nacional para a solucionar a questão, o plano Pena Justa. O plano propõe um sistema prisional que contribua para a segurança de todos, e seja baseado em responsabilizações justas e eficazes, favorecendo a reinserção social após o cumprimento da pena. A proposta está estruturada em quatro eixos²⁴⁰, que são: o Controle da Entrada e das Vagas do Sistema Prisional, da qualidade do ambiente e dos serviços prestados e da estrutura prisional, dos processos de saída da prisão, da reintegração social e das políticas para Não Repetição do Estado de coisas inconstitucional no sistema prisional²⁴¹.

A decisão na ADPF nº 347/DF trouxe diversos benefícios no intuito de sanar as graves violações de direitos humanos, o que foi reconhecido na ocasião do julgamento. Verifica-se também na decisão que foi concedida ao CNJ a tarefa de implementar medidas que dessem cumprimento ao decidido na questão; podemos ver novamente o papel político do CNJ nas questões da definição de políticas públicas para aproximar a justiça do cidadão, onde o direito positivo é incapaz de chegar. Vale a observação de que o STF, como declara expressamente, ficará encarregado de supervisionar e aprovar as medidas adotadas pelo CNJ. Vejamos dispositivo da decisão²⁴²:

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na arguição de descumprimento de preceito fundamental para:

(...)

7. prever que a elaboração do plano nacional deverá ser efetuada, conjuntamente, pelo DMF/CNJ e pela União, em diálogo com instituições e órgãos competentes e entidades da sociedade civil, nos termos explicitados acima e observada a importância de não alongar excessivamente o feito;

(...)

9. prever que em caso de impasse ou divergência na elaboração dos planos, a matéria será submetida ao STF para decisão complementar;

²³⁷ *Ibidem* p. 7.

²³⁸ *Ibidem*. p. 7.

²³⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF n. 347/DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256>. Acesso em 16/11/2024.

²⁴⁰ BRASIL. CNJ. Plano Pena Justa. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/plano-pena-justa/estrutura-do-plano/>. Acesso em 17/11/2024.

²⁴¹ *Ibidem*.

²⁴² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF n. 347/DF. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256>. p. 330 Acesso em 18/11/2024.

10. estabelecer que todos os planos deverão ser levados à homologação do Supremo Tribunal Federal, de forma a que se possa assegurar o respeito à sua decisão de mérito;
 11. determinar que o monitoramento da execução dos planos seja efetuado pelo DMF/CNJ, com a supervisão necessária do STF, cabendo ao órgão provocar o Tribunal, em caso de descumprimento ou de obstáculos institucionais insuperáveis que demandem decisões específicas de sua parte;

(...)

O CNJ realizará estudo e regulará a criação de número de varas de execução penal proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos”. Tudo nos termos do voto do Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente), Redator para o acórdão, vencido parcialmente o Ministro Marco Aurélio (Relator). Não votou o Ministro André Mendonça, sucessor do Relator. Plenário, 4.10.2023²⁴³.

De acordo com a decisão, em que pese o STF ter determinado como atribuição do Conselho Nacional de Justiça, juntamente com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), optou por não renunciar ao controle das medidas tomadas, com o poder de vetá-las, conforme descrito no tópico 10 da decisão, em que consta que os planos deverão ser levados à homologação do Supremo Tribunal Federal.

Dentre as ações do programa estão a ampliação da política de drogas, de saúde mental, ações visando a documentação civil, inspeções judiciais, enfrentamento da tortura, diálogos entre as polícias e o Judiciário, política de atenção às vítimas e a populações com vulnerabilidade acrescida, formação e cultura institucional, articulação internacional e proteção dos Direitos Humanos²⁴⁴. O Programa "Fazendo Justiça" criou as APECs - Serviços de Atendimento à Pessoa Custodiada - no âmbito das audiências de custódia, o objetivo era evitar o encarceramento em massa e os resultados são excelentes. As audiências de custódia completaram 10 anos no dia 24/02/2025 com mais de 2 milhões de audiências realizadas desde fevereiro de 2015; nesses dez anos, em 59% dos casos a prisão preventiva foi mantida, a liberdade foi concedida em 41% dos casos e a prisão domiciliar em 0,3%. Relatos de tortura e maus-tratos foram registrados em 7% das audiências, com quase 153.000 casos²⁴⁵.

3.3 ATOS NORMATIVOS CNJ

Ao CNJ compete zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência,

²⁴³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF n. 347/DF. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256>. Acesso em 01/12/2024.

²⁴⁴ BRASIL. CNJ. Relatório Fazendo Justiça 2019 – 2024. p. 10. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/12/relatorio-prodoc-2019-2024-1.pdf>. Acesso em 17/01/2025.

²⁴⁵ BRASIL. CNJ. Agência CNJ de notícias. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/audiencias-de-custodia-completam-10-anos-com-dados-ineditos/>. Acesso em 29/04/2025.

ou recomendar providências, conforme disposto no art. 4º, I do Regimento Interno do Conselho²⁴⁶. O Plenário pode, por maioria absoluta, editar Resoluções, Instruções ou Enunciados Administrativos e Recomendações; a edição do ato normativo ou regulamento pode ser proposta por Conselheiro ou pode ser decidida pelo Plenário. O Relator, em casos não urgentes, encaminhará a minuta de ato normativo para análise dos demais Conselheiros com antecedência mínima de 10 (dez) dias da submissão do texto ao Plenário²⁴⁷. No caso de se decidir pela realização de audiência pública, o Relator elaborará e divulgará, no site do Conselho, minuta do ato normativo e designará, com antecedência mínima de 15 dias, data para audiência pública; no caso de consulta pública o prazo fixado deve ter duração entre 5 e 30 corridos²⁴⁸. As Resoluções e Enunciados Administrativos têm força vinculante, após publicados no Diário da Justiça e no site do CNJ.

Os atos normativos editados pelo conselho, por vezes, acabam por invadir a competência de outros poderes, como no caso de Resoluções que acabam por inserir normas não legisladas no sistema jurídico ou no caso da elaboração de políticas públicas e penitenciárias pelo CNJ. Dentre essas Resoluções podemos trazer como exemplo a de número 203/2015, que “dispõe sobre a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e de ingresso na magistratura aos negros; a de nº 175/2013, que “dispõe sobre a habilitação, celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas de mesmo sexo; a de nº 7/2005 que tratou do nepotismo no Poder Judiciário e a de nº 348/2020 que trata da alocação de mulheres transexuais e travestis nos presídios brasileiros, que trataremos com mais detalhes a seguir. A Resolução nº 7/2005 foi objeto de Ação Declaratória de Constitucionalidade que resultou na edição da Súmula Vinculante número 13, que acabou por atingir todos os órgãos da administração direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

²⁴⁶246 BRASIL. CNJ. Regimento interno. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/124>. Acesso em 28/04/2025.

²⁴⁷ Ibidem. art. 102 § 2º

²⁴⁸ Ibidem. art. 102 § 3º

Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal²⁴⁹.

O Ministro Ayres Britto, ao votar na ADC 12/DF, analisando a Resolução 07/2005 do CNJ, tratando do nepotismo no Judiciário, destacou que A resolução se dota de caráter normativo primário, pois firme no § 4º do art. 103-B da Constituição tem como finalidade debulhar os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de centrada regência denota a atividade administrativa do Estado, especialmente o da impessoalidade, o da eficiência, o da igualdade e o da moralidade²⁵⁰. É importante verificar se esses atos invadem temas que, em tese, deveriam ser tratados por lei formal ou em outros casos se a matéria não deveria ser objeto de elaboração de políticas públicas, envolvendo outros agentes, poderes e até mesmo a sociedade.

Das medidas adotadas em benefício de grupos desfavorecidos, abordaremos a Resolução CNJ nº 348/2020, que traz diretrizes para a recepção e tratamento de reeducandos transexuais e travestis em cumprimento de pena privativa de liberdade. Contudo, por respeito à cronologia dos acontecimentos, antes de detalhar melhor essa Resolução, é importante tratar do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Medida Cautelar na ADPF nº 527/DF, ocorrido em 26/06/2019, no qual o Ministro Luis Roberto Barroso concedeu a medida para permitir que mulheres transexuais pudessem optar por cumprir pena em presídio feminino ou masculino, no último caso em celas ou alas específicas que lhes garantissem a segurança²⁵¹. A medida não se estendeu às travestis nesse primeiro momento porque, no entendimento de Ministro, não havia amadurecimento suficiente da matéria com relação a esse grupo²⁵². Em 18/03/2021 o Ministro Barroso alterou a Cautelar para estender às travestis o mesmo direito concedido às transexuais.

Na sessão virtual de 03/09/2021 o julgamento foi retomado e, após o voto do Ministro Barroso que convertia o referendo cautelar em julgamento de mérito, votando pela procedência do pedido, o julgamento foi suspenso; Barroso foi acompanhado por Carmen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber e Edson Fachin; Ricardo Lewandowski votou no sentido de não conhecer da ação em razão da alteração no panorama normativo descrito na inicial, no que foi acompanhado pelos Ministros Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e Gilmar

²⁴⁹ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Súmula 13. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula761/false>. Acesso em 29/04/2025.

²⁵⁰ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADC 12. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>. Acesso em 29/04/2025.

²⁵¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar na ADPF 527/DF. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345975525&ext=.pdf>>. Acesso em 25/09/2024.

²⁵² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar na ADPF 527/DF. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345975525&ext=.pdf>>. Acesso em 25/09/2024.

Mendes²⁵³. Retomado o julgamento em 04/08/2023, o Tribunal, por maioria, não conheceu da ação nos termos do voto do Ministro Ricardo Lewandowski, que havia proferido voto na sessão anterior, divergindo do Relator. Vencidos os Ministros Roberto Barroso, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber e Edson Fachin²⁵⁴.

A ADPF nº 527/DF foi proposta pela Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais e tinha por objeto resolver a questão das decisões judiciais que conflitavam com a Resolução Conjunta da Presidência da República e do Conselho de Combate à Discriminação nº 1, de 14 de abril de 2014²⁵⁵, que estabeleceu parâmetros para acolhimento da população LGBTQIA+ submetida à privação de liberdade. A Resolução Conjunta nº 1/2014²⁵⁶, em seu artigo 3º, assevera que devem ser oferecidos espaços de vivência específicos às travestis e aos gays privados de liberdade em presídios masculinos. Além disso, de acordo com essa Resolução, esses espaços não deveriam destinar-se à aplicação de medida disciplinar ou de outro método de coerção e, por fim, a transferência para esse espaço de vivência específica estaria condicionada à expressa manifestação da vontade da pessoa.

Art. 3º Às travestis e aos gays privados de liberdade em unidades prisionais masculinas, considerando a sua segurança e especial vulnerabilidade, deverão ser oferecidos espaços de vivência específicos.

§ 1º Os espaços para essa população não devem se destinar à aplicação de medida disciplinar ou de qualquer método coercitivo.

§ 2º A transferência da pessoa presa para o espaço de vivência específico ficará condicionada à sua expressa manifestação de vontade.

Art. 4º As pessoas transexuais masculinas e femininas devem ser encaminhadas para as unidades prisionais femininas.

Parágrafo único. Às mulheres transexuais deverá ser garantido tratamento isonômico ao das demais mulheres em privação de liberdade²⁵⁷.

Essa foi uma tentativa de lidar com a população LGBTQIA+ no sistema carcerário, ocorre que havia sistemáticos descumprimentos dos parâmetros trazidos por essa Resolução Conjunta; a propositura da ADPF nº 527/DF buscou solucionar a questão desses reiterados

²⁵³ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERA. ADPF 527/DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=772634521>. Acesso em 29/04/2025.

²⁵⁴ *Ibidem*.

²⁵⁵ CNCD e CNPCP Disponível em: www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2014/resolucao-conjunta-no-1-de-15-de-abril-de-2014.pdf. Acesso em 25/09/2024.

²⁵⁶ BRASIL. CNJ. Resolução Conjunta CNCD e CNPCP nº 1 Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2014/resolucao-conjunta-no-1-de-15-de-abril-de-2014.pdf/view>>. Acesso em 11/09/2024.

²⁵⁷ *Ibidem*.

descumprimentos. Antes da concessão da Medida Cautelar²⁵⁸, em 26/06/2019, apenas a Resolução Conjunta da Presidência da República e do Conselho de Combate à Discriminação nº 1/2014 tratava do encarceramento da população LGBTQIA+.

Na ocasião do julgamento do mérito, em seu voto, o Ministro Lewandowski ressaltou que tinha preocupação com a dignidade da pessoa humana no cárcere, mas que as Resoluções do CNJ trouxeram diretrizes a serem seguidas pelo Judiciário. Para o Ministro, isso mudaria completamente o cenário da propositura da ação, quando não havia nada que obrigasse o Judiciário a decidir desta ou daquela forma, ainda que em desobediência à Resolução Conjunta da Presidência da República e do Conselho de Combate à Discriminação nº 1/2014. O Ministro manifestou-se como descrito.

Compartilho da preocupação do Ministro Roberto Barroso no tocante à necessária deferência ao postulado da dignidade da pessoa humana no ambiente do sistema prisional, bem assim e todos os demais âmbitos. Observo, todavia, que o Conselho Nacional de Justiça, no cumprimento de seu múnus constitucional, estabeleceu, por meio da Resolução 348/2020, 366/2021, diretrizes e procedimentos a serem observados pelo Poder Judiciário, no âmbito criminal, com relação ao tratamento da população lésbica, gay, bissexual, transexual, travesti ou intersexo que seja custodiada, acusada, ré, condenada, privada de liberdade, em cumprimento de alternativas penais ou monitorada eletronicamente²⁵⁹.”

Nas prisões e unidades socioeducativas, há grupos mais sujeitos à invisibilização ou à estigmatização, é o caso das mulheres, das pessoas que vivem com HIV/Aids ou outras doenças infectocontagiosas, das populações negra, LGBTQIA+, indígenas, migrantes e pessoas em situação de rua. Por isso, o Fazendo Justiça criou uma frente de atuação específica para esse segmento, apoiando o CNJ na construção de normativas e manuais temáticos para orientar o tratamento desse público nos sistemas²⁶⁰. Outra iniciativa tomada pelo CNJ foi a edição da Resolução nº 348/2020, da qual trataremos a seguir.

3.3.1 RESOLUÇÃO CNJ Nº 348/2020

²⁵⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar na ADPF 527/DF. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345975525&ext=.pdf>>. Acesso em 25/09/2024.

²⁵⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF nº 527/DF. P. 24. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=772634521>. Acesso em 11/09/2024.

²⁶⁰ BRASIL. CNJ. Relatório Fazendo Justiça 2019 – 2024. p. 157. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/12/relatorio-prodoc-2019-2024-1.pdf>. Acesso em 17/01/2025.

Após a concessão da Medida Cautelar na ADPF 527/DF, da qual tratamos no tópico anterior, o CNJ editou a Resolução nº 348/2020²⁶¹, que estabelece diretrizes que devem ser observadas pelo Poder Judiciário com relação ao tratamento da população LGBTQIA+ que seja ré, acusada, custodiada, condenada a pena privativa de liberdade, em cumprimento de penas alternativas ou monitorada eletronicamente. O CNJ considerou que a Constituição Federal assegura, no art. 5º, que ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante, que não haverá penas cruéis, que a pena deverá ser cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado, garantindo-se o respeito à integridade física e moral.

Consideraram-se questões como princípios de direitos humanos presentes em documentos e tratados internacionais, especialmente a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948²⁶², os Princípios de Yogyakarta de 2006²⁶³, as Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras – Regras de Bangkok²⁶⁴ -, as Regras Mínimas Padrão das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas Não Privativas de Liberdade – Regras de Tóquio²⁶⁵, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966²⁶⁶, as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento dos Reclusos – Regras de Mandela²⁶⁷ -, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1992²⁶⁸ e o Protocolo de San Salvador²⁶⁹ de 1988.

²⁶¹ BRASIL. CNJ. Resolução 348/2020. Estabelece diretrizes e procedimentos a serem observados pelo Poder Judiciário, no âmbito criminal, com relação ao tratamento da população lésbica, gay, bissexual, transexual, travesti ou intersexo que seja custodiada, acusada, ré, condenada, privada de liberdade, em cumprimento de alternativas penais ou monitorada eletronicamente. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3519>. Acesso em 10/12/2024.

²⁶² DUDH. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 11/09/2024.

²⁶³ PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA, Indonésia. Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf>. Acesso em 11/09/2024.

²⁶⁴ BRASIL CNJ. Regras de Bangkok. Tailândia. 2010. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/cd8bc11ffdcbc397c32eecd40afbb74.pdf>>. Acesso em 25/09/2024.

²⁶⁵ BRASIL. CNJ. Regras de Tóquio. 1990. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/6ab7922434499259ffca0729122b2d38-2.pdf>>. Visitado em 25 de setembro de 2024.

²⁶⁶ BRASIL. Decreto Nº 592, de 6 de julho de 1992, Decreto que promulga o Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos (1966). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em 25/09/2024.

²⁶⁷ BRASIL. CNJ. Regras de Mandela. Brasília: 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/a9426e51735a4d0d8501f06a4ba8b4de.pdf>. Acesso em 28/09/2024.

²⁶⁸ Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 1992. <<https://www.ciespi.org.br/media/files/fcea049a8ec4d511ecbe6e5141d3afd01c/f1aeba5ecc4d711ecbe6e5141d3afd01c/PactInterDirEconSocCult.pdf>> Acesso em 26/09/2024.

²⁶⁹ Protocolo de San Salvador. San Salvador. 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm>. Acesso em 26/09/2024.

O CNJ considerou também a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH), que na Opinião Consultiva OC-24/7²⁷⁰, de 24 de novembro de 2017, solicitada pela República de Costa Rica, expressamente asseverou que a orientação sexual, a identidade de gênero e a expressão de gênero são categorias protegidas pelo artigo 1.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos estando vedada qualquer norma, ato ou prática discriminatória baseada na orientação sexual ou na identidade de gênero das pessoas e que dentre os fatores que definem a identidade sexual e de gênero de uma pessoa, o fator subjetivo tem absoluta prioridade sobre seus caracteres físicos ou morfológicos.

O artigo 4º da Resolução CNJ nº 348/2020 determina que o reconhecimento da pessoa como parte da população LGBTQIA+ deverá ser feito exclusivamente por meio de autodeclaração a ser colhida pelo Juiz em audiência, o que pode ser feito em qualquer fase do processo. Essa Resolução teve como objetivo garantir o direito à integridade física e mental da população LGBTQIA+, sua segurança, integridade sexual, identidade de gênero, orientação sexual e liberdade de expressão. No artigo 7º da Resolução, o CNJ trata do local de cumprimento de pena pelas pessoas pertencentes à população LGBTQIA+ de modo a determinar que a decisão sobre onde a pessoa deve cumprir pena seja tomada após questionamento da preferência da pessoa presa.

Art. 7º Em caso de prisão da pessoa autodeclarada parte da população LGBTI, o local de privação de liberdade será definido pelo magistrado em decisão fundamentada. (redação dada pela Resolução n. 366, de 20/01/2021)

§ 1º A decisão que determinar o local de privação de liberdade será proferida após questionamento da preferência da pessoa presa, nos termos do art. 8º, o qual poderá se dar em qualquer momento do processo penal ou execução da pena, assegurada, ainda, a possibilidade de alteração do local, em atenção aos objetivos previstos no art. 2º desta Resolução. (redação dada pela Resolução n. 366, de 20/01/2021)

§ 1º - A. A possibilidade de manifestação da preferência quanto ao local de privação de liberdade e de sua alteração deverá ser informada expressamente à pessoa pertencente à população LGBTI no momento da autodeclaração. (redação dada pela Resolução n. 366, de 20/01/2021)

§ 2º Para os fins do caput, a autodeclaração da pessoa como parte da população LGBTI poderá ensejar a retificação e emissão dos seus documentos quando solicitado ao magistrado, nos termos do art. 6º da Resolução CNJ nº 306/2019.

§ 3º A alocação da pessoa autodeclarada parte da população LGBTI em estabelecimento prisional, determinada pela autoridade judicial após escuta à pessoa interessada, não poderá resultar na perda de quaisquer direitos relacionados à execução penal em relação às demais pessoas custodiadas no mesmo estabelecimento, especialmente quanto ao acesso a trabalho, estudo, atenção à saúde, alimentação, assistência material, assistência social,

²⁷⁰ CIDH. Opinião consultiva 24/2017. Da Corte Interamericana De Direitos Humanos: A identidade de gênero como núcleo componente da dignidade da pessoa humana. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/tablas/r38837.pdf>. Acesso em 11/12/2024.

assistência religiosa, condições da cela, banho de sol, visitação e outras rotinas existentes na unidade²⁷¹.

O artigo 8º trata da obrigação do Magistrado de esclarecer, em linguagem acessível, sobre a estrutura dos estabelecimentos prisionais disponíveis e das consequências da escolha que a pessoa irá fazer; por fim, além de optar pelo local de cumprimento de pena, a pessoa deve optar também pela convivência geral ou em alas ou celas específicas, onde houver. Essa Resolução foi um avanço considerando a falta de regulamento sobre o assunto; em seguida, artigo 7º da Resolução 348/2020 foi alterado pela Resolução 366/2021 do CNJ, da qual trataremos a seguir.

3.4 RESOLUÇÃO Nº 366 DE 20 DE JANEIRO DE 2021

Apenas 3 meses após a edição da Resolução nº 348/2020, o CNJ editou a Resolução nº 366/2021²⁷², que alterou substancialmente os artigos 7º e 8º da 348 e que já levou em consideração a decisão proferida nos autos da ADPF 527/DF.

Art. 1º Os artigos 7º e 18 da Resolução CNJ no 348/2020 passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 7º Em caso de prisão da pessoa autodeclarada parte da população LGBTI, o local de privação de liberdade será definido pelo magistrado em decisão fundamentada.

§ 1º A decisão que determinar o local de privação de liberdade será proferida após questionamento da preferência da pessoa presa, nos termos do art. 8º, o qual poderá se dar em qualquer momento do processo penal ou execução da pena, assegurada, ainda, a possibilidade de alteração do local, em atenção aos objetivos previstos no art. 2º desta Resolução.

§ 1º -A. A possibilidade de manifestação da preferência quanto ao local de privação de liberdade e de sua alteração deverá ser informada expressamente à pessoa pertencente à população LGBTI no momento da autodeclaração.

²⁷¹ BRASIL. CNJ. Resolução 348/2020. Estabelece diretrizes e procedimentos a serem observados pelo Poder Judiciário, no âmbito criminal, com relação ao tratamento da população lésbica, gay, bissexual, transexual, travesti ou intersexo que seja custodiada, acusada, ré, condenada, privada de liberdade, em cumprimento de alternativas penais ou monitorada eletronicamente. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3519>. Acesso em 10/12/2024

²⁷² BRASIL. CNJ. Resolução 366/2021. Altera a Resolução CNJ nº 348/2020, que estabelece diretrizes e procedimentos a serem observados pelo Poder Judiciário, no âmbito criminal, com relação ao tratamento da população lésbica, gay, bissexual, transexual, travesti ou intersexo que seja custodiada, acusada, ré, condenada, privada de liberdade, em cumprimento de alternativas penais ou monitorada eletronicamente. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original19295820210125600f1c369fdc6.pdf>. Acesso em 12/12/2024.

A Resolução nº 366/2021 chancelou a diferenciação feita no julgamento da Medida Cautelar concedida na ADPF nº 527/DF e estabeleceu diferenças entre a transexual e a travesti para a concessão do benefício de escolher pelo local de cumprimento de pena.

Art. 2º. O artigo 8º da Resolução CNJ no 348/2020 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º

II – Indagar à pessoa autodeclarada parte da população transexual acerca de preferência pela custódia em unidade feminina, masculina ou específica, se houver, e, na unidade escolhida, preferência pela detenção no convívio geral ou em alas ou celas específicas, onde houver; e

III – Indagar à pessoa autodeclarada parte da população gay, lésbica, bissexual, intersexo e travesti acerca de preferência pela custódia no convívio geral ou em alas ou celas específicas²⁷³.”

A Resolução não concedeu às travestis o direito de escolher cumprir pena em presídio feminino e facultou a escolha apenas entre o convívio com a população geral na prisão ou em celas e alas específicas, em prisões masculinas. No julgamento da Medida Cautelar na ADPF nº 527/DF, a questão das travestis foi tratada da seguinte maneira:

QUANTO AO TRATAMENTO DISPENSADO ÀS TRAVESTIS

34. Não há a mesma clareza, contudo, quanto ao tratamento a ser conferido às travestis, que apresentam uma identidade de gênero mais fluida, como exposto acima. No que respeita a esse grupo, cogitaram-se, nos autos, ao menos três medidas distintas. Na Resolução Conjunta, previu-se que as travestis poderiam optar por “espaços de vivência específicos”, compartilhados com homossexuais, sem prever sua transferência para unidades prisionais femininas. Na inicial da ação, postulou-se, primeiramente, que as travestis (assim como as transexuais) cumprissem pena “em estabelecimento prisional compatível com o gênero feminino”. Posteriormente, em petição de aditamento à inicial, requereu-se, contudo, que as travestis pudessem “optar por cumprir pena em estabelecimento prisional do gênero feminino ou masculino”.

35. Chama a atenção, neste ponto, o fato de a própria requerente, associação representativa dos interesses de transexuais e travestis, ter hesitado quanto ao tratamento a ser conferido às travestis. Além disso, o aditamento não expõe as razões que levam a requerente a alterar um pedido que é extremamente delicado porque importa em modificar o tratamento dado a um grupo vulnerável e estigmatizado, com possível impacto sobre outros grupos

²⁷³ BRASIL. CNJ. Resolução 366/2021. Altera a Resolução CNJ nº 348/2020, que estabelece diretrizes e procedimentos a serem observados pelo Poder Judiciário, no âmbito criminal, com relação ao tratamento da população lésbica, gay, bissexual, transexual, travesti ou intersexo que seja custodiada, acusada, ré, condenada, privada de liberdade, em cumprimento de alternativas penais ou monitorada eletronicamente. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original19295820210125600f1c369fdc6.pdf>. Acesso em 12/12/2024.

igualmente vulneráveis, em um sistema de encarceramento que apresenta condições já bastante adversas, marcadas pela violência e pela violação massiva a direitos fundamentais²⁷⁴.

Nos dois casos analisados, o Programa “Fazendo Justiça” e a Resolução CNJ nº 348/2020, as demandas surgiram no STF e a tentativa de solucionar a questão partiu do Judiciário, mas através do CNJ. Considerando que grande parte dos anseios sociais se revelam através do Poder Judiciário, onde cidadão reclama os direitos que eventualmente lhe estejam sendo negados, percebe-se a extrema importância desse Poder na elaboração de medidas que alcancem essas pessoas, geralmente minorias que não são representadas pelo Legislativo que, como vimos, faz parte de um grupo que detém o poder e age de modo a mantê-lo em suas próprias mãos.

Ao analisar sob essa perspectiva, a atuação do CNJ ao regulamentar questões penitenciárias se justifica, pois é o órgão capaz de, sem depender de regulamentação em lei, garantir direitos essenciais na execução das penas, como nos casos vistos nesse trabalho, onde preocupou-se com questões que vão desde a entrada no sistema até a ressocialização do apenado, bem como a garantia da dignidade no cumprimento de pena privativa de liberdade por transexuais. Por fim, o direito, para que cumpra sua finalidade e se aproxime da justiça, deve ser mais do que leis e, nesse sentido, tem sido de extrema importância a atuação do CNJ nas questões penitenciárias, pois pode atender pessoas que eventualmente não tenham a representação necessária pelo Legislativo para que suas demandas sejam atendidas.

3.5 A ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A SEPARAÇÃO DE PODERES

Os relatórios apresentados sobre os programas tratados neste capítulo demonstram resultados muito positivos, o que revela a necessidade de que haja um olhar mais sensível do Poder Público a essas pessoas mais vulneráveis. O fato de a norma positivada não ser capaz de alcançar todos os cidadãos e atender às especificidades das pessoas evidencia a importância de que o Poder Judiciário, responsável por interpretar e aplicar o direito ao caso concreto, faça com que o direito chegue em quem necessita se socorrer dele. A partir daí, a pergunta inevitável é: essa atuação do CNJ e do Supremo Tribunal Federal viola a separação dos poderes?

²⁷⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar na ADPF 527/DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340513402&ext=.pdf>. Acesso em 12/12/2024.

A divisão funcional do poder tem o objetivo de evitar que o poder fique depositado nas mesmas mãos, isso porque com essa concentração pode haver desvios; assim, para evitar excessos do poder ilimitado adotou-se essa divisão. Mas haveria uma separação rígida entre as funções dos poderes? John Locke formulou uma teoria da separação de poderes, dividindo-os em executivo, legislativo e federativo²⁷⁵. Ao poder legislativo competia elaborar as leis, ao executivo caberia aplicar as leis e ao poder federativo cabia desempenhar a função de relacionamento com outros Estados. Na obra de John Locke o Poder Judiciário não aparece como independente dos demais²⁷⁶. Nas palavras de Gough:

Locke considera que “pode ser muito grande a tentação para a fragilidade humana, pronta para alcançar o poder, pois as mesmas pessoas que têm o poder de fazer as leis têm também em suas mãos o poder de executá-las”; além disso, o executivo deve estar em existência contínua, enquanto que não é necessário para o legislativo, “e por isso os poderes legislativo e executivo frequentemente vêm a se separar”.

Locke pode, portanto, ser reconhecido como um contribuinte para a famosa doutrina da separação dos poderes, que, embora de modo desorientado, foi amplamente aceita no século XVIII como a salvaguarda essencial da liberdade constitucional, e por isso incorporada na constituição americana. Entretanto, deve ser observado que na forma clássica da doutrina, como foi enunciada por exemplo por Montesquieu, havia três poderes a serem mantidos separados: legislativo, executivo e judiciário.

Locke reconhece um terceiro poder, além do legislativo e do executivo, mas este, que ele chama de federativo, está ligado à “guerra e à paz, a ligas e alianças”, e à política externa em geral. Embora ele encare este poder federativo como distinto, observa que na prática ele está em geral nas mãos do executivo. Ele não distingue o judiciário, e parece considerá-lo parte do executivo.

Evidentemente com a constituição inglesa em mente, ele observa que “onde o legislativo não existe permanentemente, e o executivo é investido numa única pessoa que também tem parte do legislativo, aquela única pessoa, em um sentido muito tolerável, pode também ser chamada de suprema; não que ele detenha em si todo o poder supremo, que é aquele de fazer as leis, mas porque tem em si a execução suprema a partir da qual todos os magistrados inferiores derivam todos os seus poderes subordinados, ou, pelo menos, a maior parte deles”. Ele também pode ser chamado de supremo em vista do fato de que as leis não podem ser feitas sem seu consentimento²⁷⁷.

Tempos depois, Montesquieu propôs a divisão das funções do Estado em legislativa, administrativa e jurisdicional. Em “O espírito das leis”, o autor afirma:

²⁷⁵ Segundo tratado sobre o governo civil, XII, XIII e XIV. Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos. Petrópolis: Vozes, 1994, p. 170-186.

²⁷⁶ GOUGH, J. W. Introdução ao Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos. P. 30. Disponível em: <https://humanitas.ufrn.br/wp-content/uploads/2025/02/John-Locke-Segunda-Tratado-Sobre-o-Governo-Civil.pdf>. Acesso em 11/03/2025.

²⁷⁷ *Ibidem*.

(...) em cada Estado há três espécies de poderes: o Legislativo; o Executivo das coisas que dependem do Direito das Gentes; e o Executivo das que dependem do Direito Civil. Pelo primeiro, o Príncipe ou Magistrado faz leis para algum tempo ou para sempre, e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes ou julga as demandas dos particulares. A este último chamar-se-á Poder de Julgar; e ao anterior, simplesmente Poder Executivo do Estado. A liberdade política em um cidadão é aquela tranqüilidade de espírito que provém da convicção que cada um tem da sua segurança. Para ter-se essa liberdade precisa que o Governo seja tal que cada cidadão não possa temer o outro. Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou o mesmo Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também não haverá liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário; pois o Juiz seria legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor. Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou de nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares²⁷⁸.

Montesquieu intencionou dividir o exercício do poder com o intuito de impedir que a concentração de poder compromettesse a liberdade dos cidadãos, a ideia da tripartição dos poderes foi o método encontrado para liminar o poder político. Nesse sentido, no voto da ADI 3367, Cezar Peluso (apud MALBERG, 1922, p. 7) defende que:

“Et d’ailleurs, tout est démontré par Montesquieu comme autor de cette idée principale: assurer la liberté des citoyens, en leur fournissant par la séparation des pouvoirs la garantie que chacun de ceux-ci sera exercé légalement. (...) Seule, en effet, la séparation des pouvoirs peut fournir aux gouvernés une garantie sérieuse et une protection efficace”²⁷⁹.²⁸⁰

Tendo claro o intuito de garantir a liberdade dos indivíduos através da separação das funções públicas, há quem afirme que Montesquieu nunca propôs uma separação absoluta entre as funções públicas. O Ministro Joaquim Barbosa em seu voto, na ADI nº 3367, mencionada

²⁷⁸ MONTESQUIEU. O espírito das leis. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 164-165 (capítulo VI, Da Constituição da Inglaterra/Separação dos Poderes).

²⁷⁹ CEZAR PELUSO. Voto ADI 3367. P. 18. APUD CARRÉ DE MALBERG, R. Contribution a la théorie générale de l’état. Paris. Sirey, 1922, t. II, p. 7.

²⁸⁰ Em tradução livre: Aliás, toda a argumentação de Montesquieu gira em torno desta ideia principal: assegurar a liberdade dos cidadãos, dispensando-lhes, por meio da separação dos poderes, a garantia de que cada um deles será exercido legalmente. (...) Portanto, somente a separação dos poderes pode dar aos governados uma garantia séria e uma proteção eficaz.

na primeira parte deste trabalho, deixa clara essa divergência. Segundo ele não existe um conceito apriorístico de separação de poderes.²⁸¹

Como já reiterado diversas vezes por esta corte – e o Ministro Sepúlveda Pertence tem insistido nesse ponto –, não existe um conceito apriorístico de separação de poderes. É apenas na positivação desse princípio na Constituição que se pode visualizá-lo concretamente.

Noutras palavras, o conceito de separação de poderes foi ao longo do tempo se adaptando a circunstâncias e necessidades históricas, de sorte que não é admissível extrair a visão que dele se tinha há 300 anos e simplesmente aplicá-la às necessidades atuais²⁸².

As formas variadas de produção normativa demonstram que a separação dos poderes não é absoluta e em que pese a alegação de invasão de competência, ela não ocorre. A atuação no Conselho Nacional de Justiça tem auxiliado na construção do direito, transformando em ações o sentido das leis, auxiliando na garantia de direitos e de dignidade, especialmente das minorias. A separação dos poderes não é algo estanque, responsável por engessar o direito que necessita de dinamização para atender às especificidades do caso concreto e das situações cotidianas que atingem as pessoas.

3.6 POLÍTICA CRIMINAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

As políticas públicas estão relacionadas à intervenção estatal na sociedade; temas específicos como raça e gênero, por exemplo, ainda são problemas na maior parte das democracias modernas e costumam ser objeto das políticas públicas²⁸³. O Estado intervém para modificar a sociedade através das políticas públicas; o processo político de formação de uma política pública não está evidente, manifesta-se através de diferentes atores sociais, representantes de interesses diversos²⁸⁴. De acordo com Maria Paula Dallari Bucci, a política

²⁸¹ JOAQUIM BARBOSA. Voto ADI 3367. P. 92. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>. Acesso em 09/03/2025

²⁸² Ibidem.

²⁸³ SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Policy Design. In: RABIN, Jack (Org.). Encyclopedia of public administration and public policy. Nova York: Oxford University Press, 2005, p. 170.

²⁸⁴ CALIL, Mário Lúcio Garcez. A política criminal como política pública: a (re)construção da dogmática penal a partir da “ciência conjunta do direito penal”. Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania, Londrina, v. 3, n. 2, p. 93-110, jul/dez. 2018.

pública não se reduz às disposições da Constituição ou da legislação, apesar de toda política pública se assentar sobre elementos jurídicos.²⁸⁵

Bucci conceitua política pública como ação governamental resultante de um processo cujo objetivo é coordenar os meios disponíveis ao Estado para a realização de objetivos politicamente determinados e socialmente relevantes. Desse modo, uma política pública deve possuir objetivos definidos contendo a reserva de meios necessários à sua consecução, a seleção de prioridades e o intervalo de tempo necessário para que se atinjam os resultados esperados²⁸⁶.

Diante da ineficiência do Estado em lidar com as políticas públicas no âmbito penal, o Judiciário, representado nessa pesquisa pelo CNJ, tem tomado as decisões necessárias para garantir que a ausência dessas políticas não seja empecilho para o cumprimento digno da pena ou para a elaboração de medidas de auxílio e atenção ao detento da entrada até a saída do sistema prisional.

A desigualdade política é vulnerável às diferenças de renda e propriedade, que representam o aspecto mais evidente das desigualdades socioeconômicas. Essas desigualdades assumem vários aspectos e, assim, constroem obstáculos para a elaboração de qualquer iniciativa em prol da ampliação da igualdade política²⁸⁷. A falta de percepção das assimetrias relativas à crescente invisibilidade das distorções sociais viabiliza a sua persistência e, inclusive, sua reprodução social²⁸⁸.

Com as questões das desigualdades ultrapassadas, o desafio passa a ser pôr em prática políticas que beneficiem a parcela desfavorecida da população, mesmo com o governo dirigido por lideranças populares²⁸⁹. Jacques Rancière, destaca a existência de práticas “populistas” atribuídas com frequência aos governos de matriz popular; segundo o autor, essa conduta mascara a vontade da oligarquia em governar sem povo, ou seja, sem a política²⁹⁰.

A afirmação da igualdade de direitos entre os indivíduos é, algumas vezes, desacompanhada de instrumentos que possibilitam o seu usufruto²⁹¹; os segmentos

²⁸⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). REI-Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, p. 791-832, 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/430>. Acesso em: 07/03/2025.

²⁸⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico São Paulo: Saraiva, 2006, p.39.

²⁸⁷ SANTANA, Ramiro Nóbrega. A judicialização como instrumento de acesso à saúde: propostas de enfrentamento da injustiça na saúde pública. 2017. 455 f. Tese (Doutorado em Direito) - Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.

²⁸⁸ PEUGNY, Camille. O destino vem do berço? Desigualdades e reprodução social. Campinas/SP: Papirus Editora, 2014, p. 23.

²⁸⁹ Ibidem.

²⁹⁰ RANCIÈRE, Jacques. O ódio à democracia. São Paulo: Boitempo, 2014.

²⁹¹ MIGUEL, L. F.. Democracia e sociedade de classes. Revista Bras. Ciênc. Política, Brasília, n. 9, pp. 93-117, 2012, p. 101.

populacionais expostos a essa forma de opressão acabam “não aparecendo como portadores de direitos subjetivos públicos, ficando excluídos da titularidade de direitos fundamentais”²⁹². Ainda que, por vezes, sejam inexecutáveis, é importante que esses direitos estejam previstos, pois assim existe a possibilidade de pleiteá-los com maior facilidade via Poder Judiciário. Em suma, mesmo quando os direitos sociais permanecem latentes no texto escrito, cumprem um objetivo: “para os detentores do poder são o estímulo que lhes impulsionará à sua realização e para os destinatários do poder significará a esperança de que um dia poderão ser levados a cabo”²⁹³.

Governos que não produzem mudanças sociais acabam permitindo a ação de outros atores e Poderes, especialmente o Judiciário. Como destaca Luiz Werneck Vianna, é a agenda da promoção da igualdade que promove a difusão do direito na vida social e redefine a relação entre os três Poderes ao adjudicar ao Judiciário funções que permitem o controle dos poderes políticos²⁹⁴. A judicialização alcançou o campo político e as relações sociais; a judicialização da política pode ser observada no acesso ao Judiciário por meio de ações diretas para controle de constitucionalidade, como no caso descrito nessa pesquisa quando tratamos da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3367, que tinha o intuito de ver declarada a inconstitucionalidade da EC nº 45/2004, que tratou da reforma do Judiciário.

No campo das políticas sociais, observa-se a judicialização das políticas públicas, que é viabilizada a partir da construção do entendimento de que as prestações relativas a direitos sociais são direitos exigíveis como direitos subjetivos, inclusive na esfera individual²⁹⁵. Nesse contexto, a judicialização das políticas públicas revela-se instrumento da proteção do regime democrático, que segue comprometido pelo bloqueio ao efetivo exercício da cidadania²⁹⁶.

Por outro lado, para Roberto Freitas, a constitucionalização dos direitos fundamentais e a expectativa de sua concretização por meio de prestações estatais positivas, levaram à saturação de um conceito que não era muito discutido na doutrina jurídica; não se falava em

²⁹² SANT'ANA, Ramiro Nóbrega. A judicialização como instrumento de acesso à saúde: propostas de enfrentamento da injustiça na saúde pública. 2017. 455 f. Tese (Doutorado em Direito) - Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.

²⁹³ LOEWENSTEIN, K. Teoría de la Constitución. Barcelona: Editora Ariel, 1986, pp. 401-402.

²⁹⁴ VIANNA, L. W. et al. A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2ª ed., 2014, p. 21.

²⁹⁵ SARLET, I. W.. Direitos Fundamentais a Prestações Sociais e Crise: Algumas Aproximações. Espaço Jurídico Journal of Law, Editora UNOESC, Joaçaba, v. 16, n.2, pp. 459-488, jul. dez. 2015, p. 461-462.

²⁹⁶ SANT'ANA, Ramiro Nóbrega. A judicialização como instrumento de acesso à saúde: propostas de enfrentamento da injustiça na saúde pública. 2017. 455 f. Tese (Doutorado em Direito) - Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.

“políticas públicas”, tema estranho ao campo do Direito, pois era objeto da teoria da Administração Pública e da Ciência Política²⁹⁷.

Ainda de acordo com Roberto Freitas, esperar do Judiciário que seja autor das regras de determinada política, parece não ser a melhor solução para as dificuldades inerentes ao processo de escolhas políticas alocativas²⁹⁸. Para o autor, o Poder Judiciário não é o formulador das políticas públicas prestacionais por meio das quais se efetivam os direitos fundamentais, mas, um fiador da legalidade e da justiça dessas mesmas políticas²⁹⁹. O professor leciona que o Poder Judiciário só deve tomar decisões políticas pela sociedade em casos-limite, nos quais se verifique um esvaziamento de um direito fundamental; de outra forma, se estaria negando a democracia e o adequado funcionamento de suas instituições³⁰⁰.

As decisões do STF e as ações do CNJ revelam um Judiciário que determina diretrizes a nível nacional, atuando até mesmo em questões que seriam de atribuição própria de outro Poder; desse modo, temos um Judiciário atuando como verdadeiro gestor de políticas públicas. A intervenção estatal ocorre também através da política criminal, que deve considerar as especificidades do Estado brasileiro no que se refere ao combate à criminalidade³⁰¹; para Franz von Liszt, política criminal é “*el conjunto sistemático de principios garantidos por la investigación científica de las causas del delito e de la eficacia de la pena – segundo los cuales el Estado dirige la lucha contra el delito, por medio de la pena y de sus formas de ejecución*”³⁰².³⁰³

De acordo com A. Bruno, política criminal é “um conjunto de princípios de orientação do Estado na luta contra a criminalidade, através de medidas aplicáveis aos criminosos”³⁰⁴. Para Marc Ancel, “todo mundo parece concordar com que a política criminal tem de início por objeto, indiscutivelmente, a repressão do crime, pelos meios e procedimentos do direito penal (ou mais amplamente, do sistema penal) em vigor”³⁰⁵. Por fim, nas palavras de Basileu Garcia,

²⁹⁷ FREITAS FILHO, R. Políticas Públicas e Acesso à Creche no Distrito Federal:: Atuação do Poder Judiciário. **Direito Público**, [S. l.], v. 15, n. 86, 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3309>. Acesso em: 4 maio. 2025. P. 8.

²⁹⁸ Ibidem. p. 10.

²⁹⁹ Ibidem. p. 12.

³⁰⁰ Ibidem. p. 19.

³⁰¹ CALIL, Mário Lúcio Garcez. A política criminal como política pública: a (re)construção da dogmática penal a partir da “ciência conjunta do direito penal”. Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania, Londrina, v. 3, n. 2, p. 93-110, jul/dez. 2018.

³⁰² LISZT, Franz von. Tratado de derecho penal. Trad. Quintiliano Saldaña. Madrid: Reus, 1926, v.1. p. 56

³⁰³ Em tradução livre: O conjunto sistemático de princípios garantidos pela investigação científica sobre as causas do crime e a eficácia da pena – segundo o qual o Estado dirige o combate ao crime, através da pena e das suas formas de execução

³⁰⁴ BRUNO, A. Direito penal. P.G. Rio de Janeiro: vol. I, 1959, (tt. 1º e 2º) e 1962 (t. 3º), ed. Forense.

³⁰⁵ ANCEL, Marc. “Pour une étude systematique des problemes de politique criminelle”. In: Archives de politique criminelle, v.1, Paris, 1975, ed. A. Pedone.

“a política criminal examina o direito em vigor apreciando a sua idoneidade na proteção social, contra os criminosos e, em resultado dessa crítica, sugere as reformas necessárias. Verificando se a legislação vigente alcança sua finalidade, trata de aperfeiçoar a defesa jurídico-penal contra a delinquência”³⁰⁶.

Para Liszt, a Política Criminal é responsável pela valoração de fatos sociais reprováveis, definidos como relevantes pela Criminologia e a Dogmática Jurídico-Penal normatiza o fato reprovável como crime, com a devida descrição da conduta e a sanção a ser aplicada no caso de descumprimento da norma.

Nos ensinamentos de José Luís Díez-Ripollés, política criminal é um saber aplicado, dirigido ao legislador, responsável por indicar os conteúdos prescritivos necessários para a eficácia na redução da criminalidade. A partir daí o legislador edita leis que intencionam coibir o comportamento criminoso, prevendo a aplicação de penas e medidas de segurança; os efeitos dessas reprimendas estão em segundo plano para a política criminal, mas não são desprezados. Para o autor, e aí que termina a política criminal³⁰⁷.

Um fator que pode interferir de maneira negativa nas políticas criminais e na normatização de condutas é o populismo penal, que muitas vezes fica evidente nas leis que tipificam novas condutas ou que recrudescem as penas como forma de dar uma resposta à sociedade. O populismo penal contamina a agenda da política criminal, endurecendo penas em detrimento do aprimoramento do direito penal; o impacto que essas leis podem causar no sistema penal como um todo não é calculado³⁰⁸. O direito penal se expandiu na mesma medida que os direitos sociais e transindividuais; assim, o cenário punitivo passou a contribuir para a elaboração de modelos interventivos autoritários, que produziram transformações no direito e no processo penal no século XX³⁰⁹.

Como qualquer política pública, a política criminal tem as demandas sociais como um elemento indispensável; a agenda da política criminal deve levar em conta outros fatores no que concerne à sua construção e concretização. A política criminal não pode estar voltada à defesa dos interesses das classes detentoras do poder, não pode ser um instrumento de realização do

³⁰⁶ GARCIA, Basileu. Instituições de direito penal. São Paulo: Ed. M. Limonad, 4ª ed, v, I, t. I., s/d.

³⁰⁷ RIPOLLÉS, J. L. D. “La política legislativa penal iberoamericana a principios del siglo XXI”. *Polít. crim.*, nº 5, 2008, pp. 1-37.

³⁰⁸ Ver FERREIRA, Carolina Costa. O estudo de impacto legislativo como estratégia de Enfrentamento a discursos punitivos na execução penal. 2016. Tese de doutorado. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20344/1/2016_CarolinaCostaFerreira.pdf. Acesso em: 10/01/2025.

³⁰⁹ CARVALHO, Salo de. *Antimanual de criminologia*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 102.

poder político voltado à eliminação da resistência ideológica ou à proteção de bens jurídicos dos quais é detentora³¹⁰.

Fatores políticos influenciam as escolhas públicas, inclusive no que diz respeito à política criminal e à seleção dos fatos juridicamente relevantes; ela sofre as mesmas influências que a política pública comum. A agenda da política criminal deve levar em conta diversos fatores além das demandas sociais, a formulação da agenda de uma política criminal passa pela observação de estudos criminológicos, que serão transformados em planos de ação que, em seguida, poderão se converter em medidas concretas³¹¹.

De acordo com a Ciência Penal Global, de Franz von Liszt, a compreensão de um fato juridicamente relevante não poderia ocorrer sem a junção da Criminologia, da Política Criminal e da Dogmática Jurídico-Penal³¹². Para Liszt, a compreensão conjunta dessas ciências era imprescindível para classificar fatos definidos pela Criminologia como juridicamente relevantes para a valoração pela Política Criminal³¹³. As conclusões da criminologia e da política criminal se refletiriam na dogmática jurídico-penal com a normatização dos fatos trazidos pela Criminologia e pela Política Criminal, com a elaboração, de leis penais.

Alessandro Baratta sugeriu um modelo integrado de ciências criminais, que não estivesse atento apenas à criminologia, política criminal e dogmática jurídico-penal, mas também à Criminologia Crítica, que deveria ser considerada para a análise das questões criminais³¹⁴. Alessandro Baratta explica que, para a Criminologia Crítica, a criminalidade passa a ser considerada um “bem negativo, distribuído desigualmente conforme a hierarquia dos interesses fixada no sistema socioeconômico e conforme a desigualdade social entre os indivíduos”³¹⁵.

Nesse sentido:

Na perspectiva da criminologia crítica a criminalidade não é mais uma qualidade ontológica de determinados comportamentos e de determinados indivíduos, mas se revela, principalmente, como um status atribuído a determinados indivíduos, mediante uma dupla seleção: em primeiro lugar, a seleção dos bens protegidos penalmente, e dos comportamentos ofensivos destes bens, descritos nos tipos penais; em segundo lugar, a seleção dos indivíduos estigmatizados entre todos os indivíduos que realizam infrações a

³¹⁰ CALIL, Mário Lúcio Garcez. A política criminal como política pública: a (re)construção da dogmática penal a partir da “ciência conjunta do direito penal”. Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania, Londrina, v. 3, n. 2, p. 93-110, jul/dez. 2018.

³¹¹ *Ibidem*.

³¹² FERREIRA, C. C. O estudo de impacto legislativo como estratégia de enfrentamento a discursos punitivos na execução penal. 2016. 182 f., il. Tese (Doutorado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

³¹³ *Ibidem*.

³¹⁴ *Ibidem*.

³¹⁵ *Ibidem*.

normas penalmente sancionadas. A criminalidade é – segundo uma interessante perspectiva já indicada nas páginas anteriores – um “bem negativo”, distribuído desigualmente conforme a hierarquia dos interesses fixada no sistema socioeconômico e conforme a desigualdade social entre os indivíduos³¹⁶.

Num modelo político-criminal baseado no paradigma da reação social ou no paradigma crítico, os olhares se voltam aos processos de criminalização – primária, secundária e terciária – e não ao sujeito que pratica crimes. Para Baratta, é um momento crítico quando o enfoque macrossociológico se desloca do comportamento desviante para os mecanismos de controle social desse comportamento, especialmente com relação ao processo de criminalização³¹⁷. O direito penal, para o autor, não é considerado apenas como um sistema estático de normas, mas como um sistema dinâmico de funções no qual observam-se três mecanismos analisáveis separadamente; esses são 1) criminalização primária – mecanismo de produção de normas; 2) criminalização secundária - mecanismo da aplicação das normas, ou seja, o processo penal, compreendido desde os órgãos de investigação até o juízo e, 3) o mecanismo de execução da pena ou medida de segurança³¹⁸.

Como estratégias necessárias para o desenvolvimento de uma política criminal das classes dominadas, Alexandre Baratta elencou quatro, são elas:

- 1) numa sociedade de classe a política criminal não pode reduzir-se a uma “política penal” nem pode estar limitada ao âmbito da função punitiva do Estado, devendo estruturar-se como política de transformação social e institucional, para a construção da igualdade e da democracia;
- 2) a partir da consideração do direito penal como direito desigual, deve-se empreender dois movimentos: a) instituir a tutela penal em campos que afetem interesses essenciais para a vida, a saúde e o bem-estar da comunidade; b) contrair o sistema punitivo descriminalizando ou substituindo as penas por formas de controle não estigmatizantes (sanções administrativas ou civis);
- 3) considerando o fracasso histórico da prisão em controlar a criminalidade e promover a reinserção social do condenado, deve-se pugnar pela abolição da pena privativa de liberdade. Para aproximar-se desse objetivo, o autor sugere as seguintes táticas: a) implantação de “substitutivos penais” b) ampliação de formas de suspensão condicional de execução e livramento condicional; c) introdução de formas de execução em regime de semiliberdade e d) reavaliação do trabalho carcerário;
- 4) preocupado com os processos ideológicos e psicológicos que se desenvolvem em torno da opinião pública, ao escopo de legitimação do direito

³¹⁶ BARATTA, Alessandro. *Criminologia Crítica e crítica do direito penal*. Trad. Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Revan, 2002. P.161.

³¹⁷ *Ibidem*.

³¹⁸ *Ibidem*.

penal desigual, propõe Baratta uma “batalha cultural e ideológica em favor do desenvolvimento de uma consciência alternativa no campo das condutas desviantes e da criminalidade”, tentando-se inverter as “relações da hegemonia cultural com um trabalho de decidida crítica ideológica, de produção científica e de informação”³¹⁹

De acordo com Carolina Costa Ferreira, o modelo de Baratta supera o de Liszt por considerar que o componente criminológico deixa de ser interno para se tornar um dos demais pontos de vista externos, junto com a política criminal, a atuação dos atores do sistema de justiça criminal, a ciência política, as ciências sociais, dentre outros³²⁰. Nilo Batista entende que política criminal é o conjunto de princípios responsáveis por promover a reforma ou transformação da legislação criminal e dos órgãos encarregados de sua aplicação. Em suas palavras:

Do incessante processo de mudança social, dos resultados que apresentem novas ou antigas propostas do direito penal, das revelações empíricas propiciadas pelo desempenho das instituições que integram o sistema penal, dos avanços e descobertas da criminologia, surgem princípios e recomendações para a reforma ou transformação da legislação criminal e dos órgãos encarregados de sua aplicação. A esse conjunto de princípios e recomendações denomina-se política criminal. Segundo a atenção se concentre em cada etapa do sistema penal, poderemos falar em política de segurança pública (ênfase na instituição policial), política judiciária (ênfase na instituição judicial) e política penitenciária (ênfase na instituição prisional), todas integrantes da política criminal. (...) Convém igualmente advertir que a acepção que se confere aqui à política criminal nada tem a ver com compromissos teóricos de um certo movimento, liderado por von Liszt no final do século XIX, que chegou a ser chamado de “escola da política criminal”³²¹.

Parar Nilo Batista, a política criminal não pode mais ser reduzida ao papel de “conselheira da sanção penal”, que se limitaria a esclarecer ao legislador quais condutas criminalizar. Para o autor, a teoria de Liszt não poderia mais ser aceita com relação à política social, que se ocupa de suprimir ou limitar as condições sociais do crime, enquanto a política criminal teria como objeto apenas o delinquente, individualmente considerado³²².

³¹⁹ ³¹⁹ BATISTA, Nilo. Algumas palavras sobre a descriminalização. Revista de Direito Penal. São Paulo, n. 13/14, 1974, p. 35-38. Introdução crítica ao direito penal brasileiro. 11 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

³²⁰ FERREIRA, C. C. O estudo de impacto legislativo como estratégia de enfrentamento a discursos punitivos na execução penal. 2016. 182 f., il. Tese (Doutorado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

³²¹ BATISTA, Nilo. Algumas palavras sobre a descriminalização. Revista de Direito Penal. São Paulo, n. 13/14, 1974, p. 33. Introdução crítica ao direito penal brasileiro. 11 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

³²² BATISTA, Nilo. Algumas palavras sobre a descriminalização. Revista de Direito Penal. São Paulo, n. 13/14, 1974, p. 34. Introdução crítica ao direito penal brasileiro. 11 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

Ao pensarmos na importância dos mecanismos para a legitimação do sistema penal e no quanto a classe operária é subordinada a uma ideologia que corresponde aos interesses das classes dominantes no que se refere à representação da criminalidade e do sistema penal, compreendemos a importância de uma batalha cultural e ideológica de produção científica. Para isso, é necessário promover uma discussão no seio da sociedade e da classe operária sobre a questão criminal³²³; além das discussões sobre o assunto, são importantes ações concretas que visem amenizar os sofrimentos no cárcere, promover o desencarceramento e auxiliar na reinserção social do egresso. Políticas criminais que auxiliem na consecução desses objetivos devem ser elaboradas num esforço conjunto dos três Poderes e da sociedade. Um processo de elaboração mais minucioso, com a participação da sociedade, do Legislativo e do Executivo, possibilitará que a política a ser elaborada seja mais abrangente e efetiva. O CNJ tem agido, legitimado pelo STF, na elaboração de políticas públicas e penitenciárias, substituindo os demais Poderes e um estudo detalhado da viabilidade e impactos de suas políticas.

Com ralação à política criminal legislativa, existe a necessidade de uma aproximação ao conceito de política pública³²⁴. No Brasil, são aprovadas em média 6 (seis) novas leis penais ou processuais penais, por ano³²⁵; de acordo com estudos apresentados por Carolina Costa Ferreira, a intensa produção legislativa remete à necessidade de investigação a respeito das motivações que movem o Congresso Nacional no que diz respeito à criminalização e descriminalização de condutas, bem como à mudança de dispositivos penais e processuais penais³²⁶.

Para Nilo Batista, princípios e recomendações para a reforma ou transformação da legislação criminal e dos órgãos encarregados de sua aplicação surgem do processo de mudança social, dos resultados que trazem novas ou antigas propostas do direito penal, das revelações empíricas proporcionadas pelo desempenho das instituições integrantes do direito penal e dos avanços e descobertas da criminologia. Esse conjunto de princípios e recomendações é

³²³ BARATTA, Alessandro. *Criminologia Crítica e crítica do direito penal*. Trad. Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Revan, 2002. P.205.

³²⁴ FERREIRA, Carolina Costa. *Política criminal legislativa no Brasil: o avanço de um campo autônomo de pesquisa (2013-2023)*. Revista Brasileira de Ciências Criminais. vol. 203. ano 32. p. 63-80. São Paulo: Ed. RT, jul./ago. 2024. DOI: [https://doi.org/10.5281/zenodo.11094687]. Disponível em: <http://revistadostribunais.com.br/maf/app/document?stid=st-rql&marg=DTR-2024-9667>. Acesso em: 29/01/2025.

³²⁵ FERREIRA, Carolina Costa. *A política criminal no processo legislativo*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

³²⁶ FERREIRA, Carolina Costa. *Política criminal legislativa no Brasil: o avanço de um campo autônomo de pesquisa (2013-2023)*. Revista Brasileira de Ciências Criminais. vol. 203. ano 32. p. 63-80. São Paulo: Ed. RT, jul./ago. 2024. DOI: [https://doi.org/10.5281/zenodo.11094687]. Disponível em: <http://revistadostribunais.com.br/maf/app/document?stid=st-rql&marg=DTR-2024-9667>. Acesso em: 29/01/2025.

denominado política criminal³²⁷. Para o autor, fala-se em política judiciária quando a ênfase está na instituição judicial; em política penitenciária quando está na instituição prisional e em política de segurança pública quando está na instituição policial, tudo isso integra a política criminal³²⁸.

Na visão de Aníbal Bruno, a política criminal é um conjunto de princípios de orientação do Estado na luta contra a criminalidade, através de medidas aplicáveis aos criminosos³²⁹. Para Basileu Garcia, a política criminal examina o direito vigente, analisando sua idoneidade na proteção social, contra os criminosos e, a partir dessa crítica, sugere as reformas necessárias, verificando se a legislação vigente alcança sua finalidade, assim, aperfeiçoa a defesa jurídico-penal contra a delinquência³³⁰.

A política criminal é, como o direito penal, ciência normativa, prática, ciência de fina e meios³³¹; como política, ela define os fins do Estado diante do crime e formula meios para atingir esses fins. Para isso, a política criminal deve, desempenhar dupla tarefa: determinar quais fatos antissociais devem ser definidos crime e estabelecer as medidas de que o Estado deve se valer para a defesa social³³². De acordo com Aníbal Bruno, há quem afirme que a política criminal tem uma relação estreita com a ideologia, pois para a formação de determinadas leis é necessário um parlamento, constituído por pessoas eleitas que carregam determinados valores, o que influencia na tomada de decisão acerca de quais condutas devem ser proibidas³³³.

A produção legislativa brasileira, especialmente a penal, necessita de coerência e definição sobre seus objetivos, a definição das prioridades não deixa de estar associada a uma política criminal e legislativa que considere diversos fatores, em vez de dar ênfase à repressão de fatos definidos como delito através da criminalização primária; vale lembrar que a cada legislatura podemos ter um perfil diferente de Congresso Nacional, o que pode alterar, e muitas vezes altera, a forma de encarar o direito penal e o criminoso, respondendo de maneiras diferentes ao crime e aos clamores sociais.

De acordo com Falavigno, ao acompanhar as alterações legislativas na seara penal, nos últimos anos, pode-se observar uma falta de coerência e definição a respeito de quais objetivos

³²⁷ BATISTA, Nilo. Introdução crítica ao direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2007. P. 33

³²⁸ Ibidem.

³²⁹ BRUNO, Aníbal. Direito Penal, P.G. Rio de Janeiro: vol. I, 1959, ed. Forense. P. 33.

³³⁰ GARCIA, Basileu. Instituições de direito penal. São Paulo: Ed. M. Limonad, 4ª ed, v, I, t. I., s/d. p, 37.

³³¹ KRAMER, Renato; BRUNO, Aníbal. Tratado de Direito Penal: parte geral (p. 27). Editora Dialética. Edição do Kindle.

³³² Ibidem.

³³³ Ibidem. p. 28

se pretende alcançar através dessas leis. Ou seja, tanto no campo processual penal quanto no penal se observa uma proliferação de novos atos normativos que às vezes parecem ter sentidos opostos, em raras vezes expandindo garantias e na maioria das vezes aumentando as penas, sem definir prioridades em termos de política criminal e de política³³⁴. O perfil do Congresso é um dos fatores que contribuem para esse problema de coerência, pois a produção de leis é realizada com motivações individuais e de grupos que endossam discursos populistas e punitivistas, que vendem uma redução da criminalidade através do recrudescimento das penas³³⁵.

No entendimento de Ripollés, não é novidade que as forças políticas definem em grande medida o tom das decisões legislativas criminosas, além de defender que quase não há diferenças entre as tendências políticas quando se trata de adotar uma abordagem baseada no combate ao crime³³⁶. Para o autor, o uso generalizado do populismo punitivo entre as forças políticas fez com que a política criminal fosse cada vez mais moldada por sentimentos de insegurança³³⁷. Alguns líderes políticos adotam discursos de tolerância zero ao crime, podendo colocar em risco algumas garantias, como forma de resolver o problema da violência urbana; outros partidos, geralmente de esquerda, tentam enfrentar a injustiça social e os meios predominantemente punitivos³³⁸.

Os princípios da proporcionalidade e subsidiariedade visam garantir uma produção legislativa que considere os seguintes fatores: estudos sobre os efeitos da pena na sociedade, reflexão sobre a necessidade e proporcionalidade da pena para a tutela do bem jurídico selecionado, análise da possibilidade de resolver o conflito e proteger o bem jurídico através de outro ramo do direito, cuidado com o excesso de legislação penal, combate ao uso seletivo do sistema penal e a atenção para que o direito penal não atue apenas como resposta a acontecimentos notórios.

De acordo com Aury Lopes Júnior, a cobertura exagerada de determinados crimes, cria um clima de pânico social que acaba pressionando o legislador a adotar soluções punitivas, mesmo que não sejam eficazes para reduzir a criminalidade³³⁹. Nesse contexto tem espaço o Direito Penal simbólico, em que se legisla para tranquilizar a opinião pública, e não para

³³⁴ FALAVIGNO, Chiavelli Facenda. Racionalidade Legislativa Penal: a contribuição da academia e do judiciário. *Revista de Estudos Criminais*, São Paulo, n. 82, p. 131-150, 2021

³³⁵ MENDES, André Pacheco Teixeira Por que o legislador quer aumentar penas? Populismo penal legislativo na Câmara dos Deputados - Análise das justificativas das proposições legislativas no período de 2006 a 2014. Tese (Doutorado em Direito Penal) - Faculdade de Direito, PUC, Rio de Janeiro, 2015

³³⁶ DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis, La política legislativa penal iberoamericana a principios del siglo xxi (The Ibero-American Legislative Criminal Policy in the XXI Century) (July 0, 2008). *Política Criminal*, Vol. 3,Nº5, 2008, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2712698>.

³³⁷ Ibidem.

³³⁸ TAVARES, Juarez. "La reforma penal en Brasil". 2008. pp. 59-62,

³³⁹ LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2023

solucionar o problema de fundo. Foi o que ocorreu nos casos das edições das leis 12.737/2012 (lei Carolina Dieckmann), 14.245/2021 (lei Mariana Ferrer) e 14.344/2022 (lei Henry Borel).

Muitas vezes o que tem pautado a produção legislativa é um conjunto de discursos do aumento do poder punitivo Estatal, não raras vezes apoiados pelo público em geral. Nesse contexto, são formados grupos que contribuem para a produção legislativa que responda aos anseios populares, passando a sensação de que com isso a criminalidade será reduzida, incentivando uma postura populista e punitivista, agradando parte do eleitorado. Além disso, podemos citar o que tratamos em capítulo anterior; ainda agimos em algumas ocasiões, e na produção legislativa não é diferente, influenciados pelas permanências deixadas por nossa colonização, que criminalizava o não-europeu, passando a normalizar a criminalização da pobreza e outros fatores de marginalização, contribuindo para a seletividade penal. Desse modo, a produção legislativa acaba sendo impulsionada por pressões midiáticas, populares e por influências estrangeiras.

Para Falavigno, a produção legislativa brasileira tem desconsiderado princípios norteadores do direito penal; segundo a autora, diversas consequências podem resultar desse cenário, dentre elas: a violação da legalidade, que pode ocorrer tanto pela mudança na competência legislativa quanto pela vulneração da taxatividade da norma, a ocorrência indiscriminada de erro, a sobreposição de matéria penal e administrativa e a perda de efetividade da norma como um todo, redundando em direito penal simbólico³⁴⁰. Apesar da importância de uma produção legislativa construída de modo coerente com uma política criminal e com estudos acadêmicos e empíricos a respeito das matérias legisladas, essa ainda não é uma prática recorrente em nosso Congresso. Além disso, seria ideal que houvesse um estudo de impacto legislativo, conforme descrito por Carolina Costa Ferreira, para que se tivesse noção do impacto dessas leis no ordenamento jurídico e na sociedade.

Nas políticas reabilitativas e na reinserção do infrator na sociedade, quem tem atuado de maneira substancial é o Judiciário, muitas vezes através do CNJ; essa atuação isolada pode ser, dentre outros fatores, reflexo da lacuna deixada pelos outros poderes. O Judiciário acaba atuando além do que seria o ideal, o que não ocorreria se as políticas criminais fossem tratadas como políticas públicas, focassem no processo de criminalização, e não no criminoso, e considerassem problemas sociais como oportunidades desiguais, pobreza e racismo.

A falta ou a escassez de políticas públicas voltadas às questões criminais contribuiu para que o Judiciário, nessa pesquisa representado pelo CNJ, precisasse e pudesse atuar nesse

³⁴⁰ FALAVIGNO, Chiavelli Facenda. A Deslegalização no Direito Penal Brasileiro: discussões dogmáticas. Revista Inclusiones, n. 8, mar. 2021, p. 70-82.

sentido. Como poder capaz de forçar o imediato cumprimento das suas decisões e a execução das diretrizes definidas nos Programas e Resoluções, que têm características de políticas públicas. O Judiciário, como órgão capaz de resolver, ou amenizar, os problemas causados pela ausência de políticas tão necessárias para a construção de um direito penal mais justo e ressocializador, tem atuado como idealizador e indutor dessas políticas e tem adentrado em atribuições próprias de outros Poderes, complementando as normas positivas e fazendo com que o direito alcance minorias muitas vezes não contempladas pelas políticas públicas existentes ou pelas iniciativas do Legislativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa buscou analisar a atuação do Conselho Nacional de Justiça em questões penais, que deveriam ser objeto de políticas públicas e penitenciárias. Inicialmente tratamos da criação do Conselho, de como foi idealizado e como foi constituído; depois de abordar o contexto da criação do Conselho e de como, enquanto órgão de controle, acabou subordinado ao Supremo Tribunal Federal, tratamos do programa “Fazendo Justiça”, que trouxe ações desde o ingresso até a saída dos detentos no sistema carcerário. Falamos também da Resolução nº 348/2020 CNJ, que trata de transexuais e travestis no sistema carcerário.

Tratamos dos resultados trazidos pelo programa; dados obtidos pelos relatórios anuais divulgados pelo CNJ deram conta de que a ação trouxe grande contribuição na concretização de direitos às pessoas submetidas ao cumprimento pena privativa de liberdade. Além disso, abordamos a questão do estado de coisas inconstitucional, declarado pelo STF na ADPF nº 347/DF, que culminou em diversas ações do CNJ para tentar superar, ou amenizar, a situação.

Trouxemos a questão da falta de representatividade das classes menos favorecidas, vimos que os dominantes trabalham de modo a manter o *status* de poder da forma que se encontra, numa espécie de pacto onde as pessoas que se submetem ao poder acabam concordando com essa estrutura, conforme descreveu Bourdieu. É nesse cenário que aparece o Poder Judiciário, representado aqui pelo CNJ; através desse órgão, o Judiciário passa a elaborar ações e programas que buscam diminuir as mazelas enfrentadas no sistema penal, ações que deveriam ser objeto de políticas públicas e criminais.

Associações, partidos políticos e cidadãos propõe demandas que denotam preocupação com determinados grupos vulneráveis da sociedade. É o caso, por exemplo, da ADPF nº 527/DF que foi proposta pela Associação Brasileira De Gays, Lésbicas e Transgêneros e trouxe à tona a situação desumana que viviam algumas transexuais submetidas ao cumprimento de pena privativa de liberdade. Outro exemplo é a ADPF nº 347/DF, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL - que tratou da situação de violação de direitos humanos enfrentada nas penitenciárias brasileiras.

A partir da exposição do problema em forma de demanda, o Judiciário garantiu o direito de escolha do local de cumprimento de pena às travestis e às transexuais, decisão importante para mudar o cenário existente no país com relação a essa questão. Esse é um exemplo de assunto que deveria ser objeto de uma política pública que dialogasse com essa população e entendesse suas necessidades. O Judiciário, através do CNJ, elaborou a Resolução nº 348/2020 que obrigou todos os juízes a observar diretrizes no momento de alocar mulheres transexuais e

travestis no sistema carcerário. A Resolução determinou que os magistrados expliquem as consequências da escolha pelo presídio masculino ou feminino, respeitando a autodeclaração de gênero e encaminhando a pessoa para o cumprimento de pena em estabelecimento que lhe garanta dignidade e segurança.

O programa “Fazendo Justiça” originou-se a partir da decisão proferida nos autos da ADPF nº 347/DF; na ocasião o STF declarou o estado de coisas inconstitucional nas prisões brasileiras, determinando que o CNJ elaborasse medidas que ajudassem a reduzir os problemas da desumanidade no sistema carcerário brasileiro. Desse modo, o programa atua em diversas frentes, dentre elas estão políticas de saúde mental, de aprendizagem e de enfrentamento à tortura, por exemplo. O “Fazendo Justiça” possibilitou a obtenção de resultados satisfatórios que, ainda que não resolvam os problemas do sistema carcerário, amenizam parte deles. Além dos assuntos trazidos por essa pesquisa, o CNJ atuou em outras frentes, como foi o caso do encarceramento dos indígenas (Resolução nº 287/2019) e das mulheres ou responsáveis por crianças de até 12 anos (Resolução nº 369/2021), igualmente com bons resultados.

Trouxemos uma reflexão sobre os discursos de poder e a instrumentalização do direito apenas por quem é técnico; o que contribui para que o direito possa ser usado como forma de opressão. Abordamos as heranças e permanências deixadas pela colonialidade, o que contribuiu para a exclusão de determinadas pessoas, pois quem não tinha características europeias era um ser “criminalizável” e “matável”, como vimos ao longo da pesquisa, situação que ainda hoje, em alguma medida, se revela existente.

A colonização deu origem às desigualdades que ainda hoje percebemos em nossa sociedade, posições de privilégio foram ocupadas pelos europeus enquanto os nativos foram dominados e sufocados pela cultura e pelas leis da coroa. Depois disso, tratamos de coronelismo, onde as posições de privilégio seguiram sendo mantidas; o homem branco e proprietário de terras mantinha o poder em suas mãos, o que contribuiu para a distribuição desigual de todos os recursos e para a manutenção do poder nas mãos de quem já o detinha. A partir daí, tratando de situações recentes, falamos da posição de privilégio ocupada por pessoas brancas e pertencentes uma classe mais abastada da sociedade, que perpetuam o poder em suas mãos; vimos que esse fenômeno foi denominado por Cida Bento como o Pacto Narcísico da Branquitude.

De acordo com o que foi apresentado nos relatórios apresentados pelo CNJ, dos quais tratamos anteriormente, percebemos que nosso Judiciário, a elite das elites, é composto em sua maioria por homens brancos e com outros privilégios sociais, isso demonstra a dominação do Judiciário por uma elite que mantém o poder em suas mãos. O Brasil tem 18.911 juízes e mais

da metade (59,53%) é composta por homens brancos. Até fevereiro de 2025, o Judiciário contava com mais de 7,4 mil magistradas e há um índice de 13,2% de negros e negras e 38 pessoas na magistratura se declaram indígenas³⁴¹.

A partir da análise da atuação do CNJ surgem as seguintes questões: a incursão do Conselho Nacional de Justiça em matéria penal demonstra preocupação com as minorias e com as mazelas do cárcere ou é apenas exercício de poder por uma elite muito bem estabelecida que detém e mantém o poder em suas mãos? Ainda, essa atuação do Conselho ofende a separação de poderes?

Com respeito à alegação de que a atuação do Conselho, em alguns casos, ofende a separação de poderes, há que se levar em consideração o que tratamos no capítulo 3; como dissemos, não existe um conceito apriorístico de separação de poderes. O conceito de separação foi ao longo do tempo se adaptando a circunstâncias históricas, assim, a competência desses poderes deve sempre ser revista e adaptada às situações que se apresentam. Nos casos analisados nessa pesquisa, o CNJ atuou de maneira a garantir a concretização de direitos e assegurar dignidade no cumprimento da pena para transexuais e travestis. As formas variadas de produção normativa demonstram que a separação dos poderes não é absoluta; além disso, devemos considerar que o direito não é constituído apenas por leis e que para que a lei cumpra sua finalidade, necessita ser interpretada a partir de princípios que deem sentido à intenção das normas e estenda seus efeitos às minorias.

O Legislativo poderia, num processo mais lento e impessoal, elaborar leis que atendessem minorias e que se preocupassem mais com as consequências do combate ao crime a qualquer custo. O Executivo poderia, a partir de dados coletados pelas ciências penais, e até mesmo pelos clamores sociais, elaborar políticas que aproximassem a justiça e a dignidade dos cidadãos e atendessem demandas de seguimentos específicos da sociedade. A elaboração dessas políticas demandaria estudos aprofundados e análise de dados coletados por outras ciências, o que levaria tempo e não atenderia as demandas mais urgentes.

O Judiciário, por ser provocado através de ações, toma conhecimento mais facilmente de demandas específicas da sociedade; desse modo, é necessário que tenha liberdade para agir e solucionar as questões que lhes são apresentadas, ainda que realize ações que seriam de competência própria de outro poder. Se isso não fosse possível se estaria engessando a construção do direito e criando obstáculos ao seu aperfeiçoamento. Vale ressaltar que essas soluções, não raras vezes, ultrapassam o caso concreto e os benefícios se irradiam por toda a

³⁴¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Dados de pessoal do Poder Judiciário. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-mpm-pessoal/>. Acesso em 21/03/2025.

sociedade. Como podemos observar, o Judiciário, através do CNJ, é o único Poder capaz de resolver questões com a urgência que os casos concretos demandam, sem preocupações com aprovação social e num tempo menor que o da elaboração de uma política pública.

Além disso, o Judiciário tem a possibilidade de obrigar o cumprimento imediato de suas decisões em todo o país; o CNJ tem demonstrado grande sensibilidade com questões referentes às minorias e ao sistema penitenciário, tendo contribuído de forma significativa para a solução de alguns problemas. Por exemplo, através de Resoluções e programas analisados nessa pesquisa, o Conselho atuou para combater o encarceramento em massa, o desrespeito à autoatribuição de gênero na alocação de presos transexuais nos presídios, o encarceramento de pais e responsáveis por menores de 12 anos e preocupou-se com a reinserção social do egresso, dentre outras ações importantes.

Saindo um pouco do âmbito penal, apenas para ressaltar a importância da atuação do CNJ, além de agir como indutor de políticas públicas e criminais, o órgão tem atuado em outros assuntos de muita relevância, tais como na edição da Resolução nº 429/2023 (protocolo para julgamento com perspectiva de gênero) e da Resolução nº 525/2023 (ação afirmativa de gênero para acesso das magistradas aos tribunais de 2º grau).

O Judiciário é o Poder com capacidade de resolver de forma imediata as demandas apresentadas, além de elaborar de maneira muito célere e assertiva medidas que serão obrigatórias em todo o território nacional; pode fazer isso através das decisões com efeito vinculante, das Resoluções e dos programas do CNJ, por exemplo. Verifica-se, inclusive, que o Poder Judiciário age de forma mais célere nessa função atípica do que em sua função típica; por sua vez, o Conselho Nacional de Justiça tem atuado de forma substancial na tomada de decisões políticas, muito mais do que se podia imaginar quando da sua idealização como órgão de controle. Contudo, vale observar que a complexidade da estrutura do Poder Judiciário e as punições aplicáveis no caso de descumprimento, que muitas vezes nem são aplicadas, não permitem garantir que essas diretrizes serão cumpridas.

Legislativo, Executivo e Judiciário deveriam trabalhar em conjunto para a elaboração e execução de boas políticas públicas e criminais; o Judiciário tomando decisões que resolvessem de maneira rápida os problemas que lhes são apresentados. Após decidir e dar solução ao caso concreto, se compreendesse que é o caso de elaboração de uma política pública ou mesmo de uma lei, deveria comunicar Executivo e Legislativo que analisariam se é de sua competência alguma medida que resolva a questão a nível nacional. Em vez de pensar em invasão de competência e ofensa à separação de poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário devem unir

forças e trabalhar em conjunto para o atendimento de uma finalidade que deve ser comum, a justiça e o bem-estar social.

Ainda que se reconheça que as manifestações judiciais são expressões de poder, a atuação do CNJ revelou-se benéfica nos casos tratados nessa pesquisa, pois resolveu questões importantes para a sociedade. Por fim, ainda que não haja ofensa à separação de poderes com essa atuação, é ideal que os poderes não deem a questão como resolvida e, agindo cada um dentro da sua competência, que não é estanque ou rígida, elaborem suas próprias soluções para os casos.

De acordo com o que observamos, essa atuação do CNJ como indutor de políticas penais penitenciárias, e de políticas públicas em geral, tem sido essencial para trazer justiça e dignidade aos cidadãos, reduzindo o sofrimento e as mazelas próprias do cárcere. Num cenário ideal, com um trabalho conjunto dos três Poderes na elaboração de leis e/ou de políticas públicas, o CNJ poderá passar a ser o órgão de controle - não direi externo - do Poder Judiciário, como foi idealizado inicialmente. Por enquanto, não parecemos poder prescindir dessa atuação mais ampla.

Faz-se necessária uma política pública voltada às questões penais, ou seja, uma política criminal, que seja capaz de refletir as demandas relacionadas à criminalidade, com estudos que aproximem essas políticas da realidade social, levando em consideração problemas como a má distribuição de recursos e a desigualdade. Considerando a falência do sistema penitenciário e o fracasso do combate à criminalidade, é necessário olhar de maneira mais crítica o direito penal evidenciando as relações de poder, a racialização e criminalização da pobreza. Esse olhar auxiliará na identificação de permanências presentes desde o período colonial, com a compreensão de que o direito penal é um instrumento de poder e controle social, extremamente punitivista e desigual.

O Excesso de leis penais - consequência do positivismo penal exagerado, instigado pelo populismo penal - e a ausência de políticas criminais que considerem as questões sociais, convertem-se em mecanismos de encarceramento em massa que perpetuam a desigualdade. Com a superlotação carcerária, decorrente do combate desenfreado à criminalidade, opta-se por construir mais presídios em vez de pensar na elaboração de mecanismos que auxiliem na redução das desigualdades, problema existente desde o período colonial onde o bem mais mal distribuído foi o Poder, que ainda hoje massacra os menos favorecidos em detrimento dos dominantes.

Além de mudar o foco da política criminal do agente criminoso para o processo de criminalização, deve-se pensar em políticas de desencarceramento e, caso não seja possível

desencarcerar, que se garanta o cumprimento digno da pena, considerando as especificidades dos reeducandos; finalmente, a reinserção social deve ser objeto de boas políticas públicas, de modo a evitar a reincidência. Essas iniciativas não têm sido tomadas como atribuição conjunta dos três Poderes, sem que se crie conflito por uma suposta violação à separação de poderes. Por essa razão, o Judiciário tem desempenhado seu papel decisório e implementado ações com caráter de políticas públicas e criminais, e tem obtido bons resultados.

Sua ação faz com que as etapas de elaboração de uma política pública, como a identificação do problema, a formação da agenda, a formulação de alternativas, a tomada de decisão, implementação e a avaliação dos resultados, sejam mais céleres. A identificação do problema é feita através da análise das demandas trazidas pelas próprias pessoas, associações ou partidos políticos; a partir daí são pensadas alternativas que resolvam ou amenizem os problemas. Determina-se o órgão responsável por implementar essas medidas definindo-se um prazo para sua execução; por fim, os resultados são avaliados e apresentados em forma de relatórios, a exemplo dos que vimos ao longo dessa pesquisa.

Em suma, a atuação do CNJ tem se revelado essencial para a implementação de ações que desencarcerem, humanizem o cumprimento da pena e reinsiram os egressos na sociedade e, por isso, deve seguir sendo feita até que as políticas criminais sejam tratadas como devem ser, como verdadeiras políticas públicas, com a participação dos três Poderes e de outras ciências, encarando o crime como um fenômeno social decorrente da desigualdade perpetuada em nossa sociedade desde a colonização.

5 REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra. Acesso em: 30 dez. 2024. 1988.

ALIVERTI, Ana; **CARVALHO** Henrique; **CHAMBERLEN**, Anastasia; **SOZZO** Máximo. Decolonizing the criminal question. *Punishment & Society*, v. 23, n. 3, p. 297-316, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/14624745211020585>. Acesso em 24 dez. 2024.

ALMEIDA, Frederico de. Intelectuais e reforma do Judiciário: os especialistas em direito processual e as reformas da justiça no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 17, p. 209–246, maio 2015.

ALMEIDA, Frederico de. **A nobreza togada**. A elites jurídicas e a política da justiça no Brasil. 2010. 12f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, 2010.

ALVES, Dina; **SANTOS**, Tiago Vinícius André dos; **DUARTE**, Evandro Piza. Prefácio: racismo institucional, branquidade e sistema judicial. *Revista Direito.UnB Brasília*, v. 5, n. 2, p. 16-20, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb/issue/view/2331>. Acesso em: 07 nov. 2024.

ALVES, D. (2017). Rés negras, juízes brancos: uma análise da interseccionalidade de gênero, raça e classe na produção da punição em uma prisão paulistana. *Revista CS*, 21, pp. 97-120. Cali, Colombia: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi.

ANCEL. Marc. “*Pour une étude systematique des problemes de politique criminelle*”. In: *Archives de politique criminelle*, v.1, Paris, 1975, ed. A. Pedone.

ASSIS, W. F. T. Do colonialismo à colonialidade: expropriação territorial na periferia do capitalismo. *Caderno CRH*, v. 27, n. 72, p. 613–627, set. 2014.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASIELIROS. Petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3367. [S.l.: s, n.]. Acesso em: <https://drive.google.com/file/d/1zuNbi0165GB-ypdol8dFe2eJO-aPaVjE/view?usp=sharing>. Acesso em 20 out. 2024.

BABINI LAPA DO AMARAL MACHADO, Érica. A proposta epistemológica da Criminologia do Sul: um campo em expansão. *Boletim IBCCRIM*, [S. l.], v. 31, n. 373, [s.d.].

BALLESTEROS, P. K. Conselho Nacional De Justiça e gerencialismo penal no Brasil. O poder punitivo sob a lógica da administração da justiça. Brasília. 2019. 249 p. (Linha de pesquisa: Sociedade, Conflito e Movimentos Sociais.) Universidade de Brasília. 2019. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/36757/1/2019_PaulaKarinaRodriguezBallesteros.pdf. Acesso em 01/12/2024.

BALLESTRIN, L. América Latina e o giro decolonial. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 11, p. 89–117, maio 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/DxkN3kQ3XdYYPbwwXH55jyv/>. Acesso em 07/01/2025.

BARATTA, Alessandro. Criminologia Crítica e crítica do direito penal. Trad. Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BARROSO, L. R. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22. 2009. Acesso em 23/11/2024.

BATISTA, Vera Malaguti. Criminologia na periferia. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. Vol. 198. P 349-365. São Paulo: Ed. RT, set./out. 2023.

BATISTA, Nilo. Algumas palavras sobre a descriminalização. *Revista de Direito Penal*. São Paulo, n. 13/14, 1974, p. 35-38. Introdução crítica ao direito penal brasileiro. 11 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

BENTO, Maria Aparecida Silva. Branqueamento e branquitude no Brasil. In: CARONE, Iray; BENTO, Maria Aparecida Silva; PIZA, Edith (Orgs.). **Psicologia social do racismo: estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BENTO, Cida. **Pacto da Branquitude**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

BOBBIO, N. (1995). O positivismo jurídico. Lições de filosofia do direito. Compilado por Nello Morra. Tradução de Marco Pugliese, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo.

BOURDIEU, P. (1989). O poder simbólico. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Editora Bertrand.

BOURDIEU, P. (1986). Habitus, Código y Codificación. ARSS N°64, Septiembre Páginas 40-44. Tradução de Cristina Chavez Morales.

BRASIL. Anteprojeto Constitucional. 1986. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>. Acesso em 12 nov. 2024

BRASIL. Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965. Mantém a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 out. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm Acesso em 28 nov. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 7. [s.l.] incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. 1977. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1970-1979/emendaconstitucional-7-13-abril-1977-373592-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 12 nov. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 45. Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 28 nov. 2024

BRASIL. Lei Complementar n. 35/1979, de 14 de março 1979. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp35.htm. Acesso em 05 dez. 2024

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e Direitos Humanos. LGBT nas prisões no Brasil: Diagnóstico dos procedimentos institucionais e experiências de encarceramento. Brasília, DF: Ministério da Mulher, da Família e Direitos Humanos, 2020b. 148 pp. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/fevereiro/TratamentopenaldepessoasLGBT.pdf>. Acesso em: 30 julho. 2024;

BRASIL. Câmara dos Deputados. Exposição de motivos PEC n. 45. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2004/emendaconstitucional-45-8-dezembro-2004-535274-exposicaodemotivos-149264-pl.html>. Acesso em 12 nov. 2024.

BRASIL, PEC n. 96. Introduz modificações na estrutura do Poder Judiciário e dá outras providências. 1992. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14373>. Acesso em 27 nov. 2024.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova: *Revista de Cultura e Política*, n. 45, p. 49–95, 1998.
BRUNO, A. Direito penal. P.G. Rio de Janeiro: vol. I, 1959, (tt. 1º e 2º) e 1962 (t. 3º), ed. Forense.

BRUNO, Aníbal. Direito Penal, P.G. Rio de Janeiro: vol. I, 1959, ed. Forense. P. 33.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *REI-Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791-832, 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/430>. Acesso em: 07/03/2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico* São Paulo: Saraiva, 2006, p.39.

BUTLER, J. Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade Trad. de Renato Aguiar. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

BUSH v. GORE, 531 EUA 98 (2000). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/531/98/>. Acesso em 23 nov. 2024.

CADH. Convenção Americana de Direitos Humanos. STF. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaInternacional/anexo/STF_ConvencaoAmericanaSobreDireitosHumanos_SegundaEdicao.pdf. Acesso em 13 julho. 2023.

CALIL, Mário Lúcio Garcez. A política criminal como política pública: a (re)construção da dogmática penal a partir da “ciência conjunta do direito penal”. *Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania, Londrina*, v. 3, n. 2, p. 93-110, jul/dez. 2018.

CANCELLI, E. Curitiba. “Repressão e controle prisional no Brasil: Prisões Comparadas.” História: Questões e Debates. Curitiba, Editora UFPR. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/274171234_REPRESSAO_E_CONTROLE_PRISONAL_NO_BRASIL_PRISOES_COMPARADAS>. Acesso em 23 out.2024.

CANHEO, R. O fazer política pública para a “população LGBTQI+” presas: do local às altas Cortes Disponível em <<https://doi.org/10.4322/dilemas.v16esp5.55779>> aceso em 20 julho 2024;

CARRINGTON, P. D. 1998. Judicial Independence and Democratic Accountability in Highest State Courts. *Law and contemporary problems*, Durham, v. 61, n. 3, p. 79-126, Summer

CARNELUTTI, Francesco. Como nasce o direito. São Paulo. 2015. Editora Pilares. [tradução Roger Vinícius da Silva Costa]. Edição do Kindle.

CARVALHO, D. T. P. DE; MAYORGA, C. Contribuições feministas para os estudos acerca do aprisionamento de mulheres. *Revista Estudos Feministas*, v. 25, n. 1, p. 99-116, 2017.

CARVALHO, E.; LEITÃO, N. (2013). O poder dos juízes: Supremo Tribunal Federal e o desenho institucional do Conselho Nacional De Justiça. *Revista de Sociologia e Política*, V. 21, N. 45, P. 13-27.

CARVALHO, E. R. (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, Salo de. Antimanual de criminologia. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 102.

CARVALHO, J. M. DE. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma discussão conceitual. *Dados*, V. 40, N. 2, P. 229–250, 1997.

CAPPELLETTI, M. Juízes legisladores? Trad. Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1999.

PELUSO, C. Voto ADI 3367. P. 18. APUD CARRÉ DE MALBERG, R. Contribution a la théorie générale de l'état. Paris. Sirey, 1922, t. II, p. 7

CHIES, L. A. B. et al. A prisão dentro da prisão: sínteses de uma visão sobre o encarceramento feminino da 5ª Região Penitenciária do Rio Grande do Sul. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 79, n. im, p. 251-259, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. História do CNJ. [s.l.]. [s.d.] Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/cnj-18-anos/#:~:text=O%20debate%20para%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o,Nacional%20da%20Magistratura%2C%20em%201977>. Acesso em 12 nov. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números, 2007. v. II. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Comitês de políticas penais. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/comites-de-politicas-penais-final-digital.pdf>. Acesso em 15 nov. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Cadernos de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: concretizando direitos humanos. Disponível em <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/595/1/cadernos-stf-lgbtqia-3.pdf>. Acesso em 15 julho. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 348/2020; Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado15421720210126601038596c499.pdf>. Acesso em 10 julho. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 369/2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original0529372021020960221dc15941f.pdf>. Acesso em 13 nov. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução 287/2019. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_287_25062019_08072019182402.pdf. Acesso em 13 nov. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Programa Fazendo Justiça. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/folder-geral-fazendo-justica-2.pdf>. p. 4. Acesso em 02 dez. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE COMBATE A DISCRIMINAÇÃO - CNCD e CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA – CNPCP. Disponível em: www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2014/resolucao-conjunta-no-1-de-15-de-abril-de-2014.pdf. Acesso em 25 set. 2024.

DAVIES, P. Gender, Crime and Victimisation. 1 th. Ed. London: Sage Publications Ltd, 2010.

DEPEN. NOTA TÉCNICA 9/2020 Disponível em <https://rbepdepen.depen.gov.br/index.php/RBEP/article/view/395/225>. Acesso em 16 julho. 2023.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis, La política legislativa penal iberoamericana a principios del siglo xxi (The Ibero-American Legislative Criminal Policy in the XXI Century) (July 0,

2008). *Política Criminal*, Vol. 3, N°5, 2008, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2712698>.

DIREITO. UnB. *Revista de Direito da Universidade de Brasília*. Programa de Pós-Graduação em Direito – Vol. 5, N. 2 (Mai./Ago. 2021) – Brasília, DF: Universidade de Brasília, Faculdade de Direito. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb/issue/view/2331/616>. Acesso em 08/01/2025.

ESPINOZA, D. E. E. *Identidad y Expresión de Género de Las Personas Trans em Las Unidades Penales Chilenas. Ensayo Sobre Misgendering y su relación con la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes*. [s.l: s.n.].

FANON, Frantz. *Pele Negra, Máscaras Brancas*. Salvador: EDUFBA, 2008. P. 160.

FALAVIGNO, Chiavelli Facenda. Racionalidade Legislativa Penal: a contribuição da academia e do judiciário. *Revista de Estudos Criminais*, São Paulo, n. 82, p. 131-150, 2021.

FALCÃO, J.; **LENNERTZ**, M.; **RANGEL**, T. A. O controle da administração judicial. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 250, p. 103-121, jan./abr. 2009. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/a3057654-ef97-4807-91ba-9241be6d4f00>. Acesso em: 12 nov. 2024.

FALCÃO, J., **LENNERTZ**, M., & **Rangel**, T. A. O controle da administração judicial. *Revista De Direito Administrativo*, 250, 102–121. (2009). Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v250.2009.4138>. Acesso em 13 nov. 2024.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder*, v. 2. Porto Alegre, São Paulo: Globo, Ed. USP, 1975

FERRAZ, Taís Schilling. A abordagem preventiva em um cenário de controle e repressão da criminalidade: o caso do programa Fazendo Justiça. P. 271. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/Execucao-Penal-Iberoamericana-V3-16MAI2024-E-Book.pdf>. Acesso em 04 maio. 2025.

FEREJOHN, J. “Judicializing Politics, Politicizing Law.” *Law and Contemporary Problems*, vol. 65, no. 3, 2002, pp. 41–68. *JSTOR*, Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1192402>. Acesso em 12 nov. 2024.

FERREIRA, C. C. O estudo de impacto legislativo como estratégia de enfrentamento a discursos punitivos na execução penal. 2016. 182 f., il. Tese (Doutorado em Direito)— Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20344/1/2016_CarolinaCostaFerreira.pdf. Acesso em 10 março 2025.

FREITAS FILHO. R. Estudos Jurídicos Críticos (CLS) e coerência das decisões. Brasília, 2007. *Revista de Informação Legislativa*, v. 44, n. 175, p. 41-65. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/174040/estudos_juridicos_criticos_freitas.pdf. Acesso em 04 dez. 2024.

FREITAS FILHO, R. Políticas Públicas e Acesso à Creche no Distrito Federal:: Atuação do Poder Judiciário. *Direito Público, [S. l.]*, v. 15, n. 86, 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3309>. Acesso em: 4 maio 2025.

FILHO, A. B. S. Sentenças Aditivas na Jurisdição Constitucional Brasileira. Ed. Fórum. 2016. Belo Horizonte/MG, p. 108.

FOUCAULT, M. A ordem do discurso: Aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970 p. 34. Edições Loyola. Edição do Kindle.

FRANÇA, M. H. O. Criminalidade e prisão feminina: Uma Análise da questão de gênero. *Revista Ártemis*, v. 18, n. 1, p. 212-227, 2014.

FRAGALE, R. F. Conselho Nacional de Justiça: Desenho Institucional, Construção de Agenda e Processo Decisório. *Revista de Ciências Sociais*. Vol. 56, nº 4, p. 2. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/YXmbJ7jhPnTwwLGQZkkrxrL/?format=pdf>. Acesso em 04 dez. 2024.

GARCIA, Basileu. Instituições de direito penal. São Paulo: Ed. M. Limonad, 4ª ed, v, I, t. I., s/d.

GARLAND, D. (2001), *The culture of control: crime and social order in contemporary society* Chicago, University of Chicago Press.

GARLAND, D. A contradições da “sociedade punitiva”: O caso britânico. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 13, p. 59-80, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44781999000200006>. Acesso em 24 dez. 2024.

GAROUPA, Nuno. (2011), *O Governo da Justiça*. Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos. P. 31

GOUGH, J. W. Introdução. In: LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. P. 30. Disponível em: <https://humanitas.ufrn.br/wp-content/uploads/2025/02/John-Locke-Segunda-Tratado-Sobre-o-Governo-Civil.pdf>. Acesso em 11 março 2025.

GUIMARÃES, A. Os Princípios de Yogyakarta. In: Maria Berenice Dias (coord.). *Diversidade sexual e direito homoafetivo*. 2. ed. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2014, p. 707-732;

GUERRA, J.; LERMA, A. Aspectos psicobiológicos de la delincuencia feminina. In: *Carcel de Mujeres. Ayer y hoy de la mujer delincuente y víctima*. Bibao: Ediciones Mensajero, 1989. p. 65-76.

GUERRA, M. P. Um judiciário para um regime autoritário: os projetos de reforma judicial na década de 1930. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 37, n. 108, p. e3710806, 2022.

ISABELA RODRIGUES, V. et al. Gênero e privação de liberdade: As condições de vida das mulheres na prisão. *Revista de Iniciação Científica da ULBRA*, v. 10, 2012.

KRAMER, Renato; BRUNO, Aníbal. Tratado de Direito Penal: parte geral (p. 27). Editora Dialética. Edição do Kindle

LABORNE, A. A. de P. Branquitude, Colonialismo e Poder: A produção do conhecimento acadêmico no contexto brasileiro. Branquitude: estudos sobre a identidade branca no Brasil / Tânia Mara Pedroso Müller, Lourenço Cardoso. - 1. ed. Curitiba: Appris, 2017.

LEAL, V. N. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 5 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.

LISZT, Franz von. Tratado de derecho penal. Trad. Quintiliano Saldaña. Madrid: Reus, 1926, v.1. p. 56

LOEWENSTEIN, K. Teoria de la Constitución. Barcelona: Editora Ariel, 1986, pp. 401-402.

LOPES JR., Aury. Direito Processual Penal. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2023

LYRA FILHO, R. O que é direito. São Paulo, [s.d]. 11ª edição. p. 18.

MAIA, F. J. F.; FARIAS, M. H. V. DE .. Colonialidade do poder: a formação do eurocentrismo como padrão de poder mundial por meio da colonização da América. *Interações (Campo Grande)*, v. 21, n. 3, p. 577–596, jul. 2020.

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.

MENDES, André Pacheco Teixeira Por que o legislador quer aumentar penas? Populismo penal legislativo na Câmara dos Deputados - Análise das justificativas das proposições legislativas no período de 2006 a 2014. Tese (Doutorado em Direito Penal) - Faculdade de Direito, PUC, Rio de Janeiro, 2015

MELLO, M. P. “A Casa de Detenção da Corte e o Perfil das Mulheres Presas no Brasil Durante o Século XIX.” *Revista Gênero*, Niterói, v.2, n.1, p. 31-48, 2. sem. 2001. Disponível em: < <https://periodicos.uff.br/revistagenero/article/view/30987/18076> > Acesso em 23 out. 2024.

MIGUEL, L. F.. Democracia e sociedade de classes. *Revista Bras. Ciênc. Política, Brasília*, n. 9, pp. 93-117, 2012, p. 101.

MONTESQUIEU. O espírito das leis. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 164-165 (capítulo VI, Da Constituição da Inglaterra/Separação dos Poderes

MUÑOZ, Q. V. Las condiciones de ejecución penal en mujeres transgénero: Comentario a la sentencia de la corte de apelaciones de iquique Rol n. 859-2016. [s.l: s.n.].

MUJALLI, M. L. C. et. al. Separação dos poderes. V2. IDP. 2015. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1984/1/Separa%C3%A7%C3%A3o_de_Poderes%20V2.pdf. Acesso em 28 nov. 2024.

NASCIMENTO, L. C. P. do. *Transfeminismo* São Paulo: Jandaíra, 2021.

ONU. Regras de Mandela. Disponível em https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-P-ebook.pdf. Acesso em 17 julho 2023.

ONU. DUDH. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/por.pdf>. Acesso em 14 julho 2023;

PADOVANI, N. C. A natureza de qualidade: considerações acerca das diferenças de gênero no trabalho prisional. *Revista sociologia jurídica*, n. 3, p. 1-7, 2006.

PAGANINE, J. [s.l]. Há 40 anos, ditadura impunha Pacote de Abril e adiava abertura política. AGÊNCIA SENADO. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/03/31/ha-40-anos-ditadura-impunha-pacote-de-abril-e-adiava-abertura-politica>. Acesso em 28/11/2024.

PEUGNY, Camille. O destino vem do berço? Desigualdades e reprodução social. Campinas/SP: Papyrus Editora, 2014, p. 23.

PRZEWORSKI, A. 1999. O Estado e o cidadão. *In: PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J. & SOLA, L. (orgs.). Sociedade e Estado em transformação* São Paulo: UNESP

PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA: Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. Yogyakarta, Indonésia, 2006. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf. Acesso em: 17 jul. 2023.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. O coronelismo numa interpretação sociológica. História geral da civilização brasileira : o Brasil republicano. Tradução . Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

RANCIÈRE, Jacques. O ódio à democracia. São Paulo: Boitempo, 2014.

RIBEIRO, Gleidy Braga. Políticas públicas e a execução penal: um estudo de caso sobre os arranjos institucionais na política penitenciária do estado do Tocantins. Tese de doutorado. Brasília. IDP. 2022. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/4679/1/Tese_GLEIDY%20BRAGA%20RIBEIRO_Doutorado_2022.pdf. Acesso em: 11 fev. 2025.

RIPOLLÉS, J. L D. “La política legislativa penal iberoamericana a principios del siglo XXI”. *Polít. crim.*, nº 5, 2008, pp. 1-37.

ROMÃO, Vinícius de Assis . Uma leitura anticolonial do positivismo criminológico: entre a crítica criminológica e a resistência na diáspora negra. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 196. ano 31. p. 297-333. São Paulo: Ed. RT, maio/jun. 2023.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, v. 18, n. 51, p. 79–101, maio 2004.

SADEK, Maria. Tereza. Poder Judiciário: perspectivas de reforma. *Opinião Pública*, v. 10, n. 1, p. 01–62, maio 2004.

SADEK, Maria. Tereza.; **ARANTES**, R. B. Reforma do Judiciário. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

SADEK, Maria Tereza e **ARANTES**, Rogério Bastos. A importância da reforma judiciária. [Introdução]. Reforma do judiciário. Tradução . Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. . Disponível em: <http://books.scielo.org/id/6kf82/pdf/sadek-9788579820335-01.pdf>. Acesso em: 09 maio 2025

SANT'ANA, Ramiro Nóbrega. A judicialização como instrumento de acesso à saúde: propostas de enfrentamento da injustiça na saúde pública. 2017. 455 f. Tese (Doutorado em Direito) - Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.

SARLET, I. W.. Direitos Fundamentais a Prestações Sociais e Crise: Algumas Aproximações. *Espaço Jurídico Journal of Law*, Editora UNOESC, Joaçaba, v. 16, n.2, pp. 459-488, jul. dez. 2015, p. 461-462

SCHNEIDER, Anne; **INGRAM**, Helen. Policy Design. In: **RABIN**, Jack (Org.). *Encyclopedia of public administration and public policy*. Nova York: Oxford University Press, 2005, p. 170.

SEGATO, R. (2007). El color de la cárcel en América Latina: apuntes sobre la colonialidad de la justicia en un continente em desconstrucción. *Revista Nueva Sociedad*, n. 208, pp. 142-161.

SEIXAS, L. C. Brasil e a globalização: produção intelectual brasileira nos anos 1990, entre o real e o imaginário. 2018. Dissertação de mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e ciências humanas, Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, 2018. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8161/tde-22102018-151750/publico/2018_LuizCarlosSeixas_VCorr.pdf. Acesso em 05 jan. 2025.

SENADO FEDERAL. Diário do Senado Federal. 2004. Nota Conjunta STF. STJ. STM e TST. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1lLzRjFeqvRsHzYZcunqd1rF3R0q8zeu0/view?usp=drive_link. Acesso em 20 nov. 2024.

SILVEIRA, Daniel Barile da. Patrimonialismo e burocracia: uma análise sobre o Poder Judiciário na formação do Estado Brasileiro. Dissertação de Mestrado em Direito. Brasília. Universidade de Brasília/FD, 2006.

SILVESTRI, M.; **CROWTHER-DOWEY**, C. Gender e crime. London: Sage Publications LTD, 2008.

SOARES DE MOURA COSTA MATOS, Andityas; **ROCHA LEMOS**, Thaísa Maria. Afrontando a lógica da colonialidade: por uma epistemologia desobediente (Desobediências e Democracias Radicais: a potência comum dos direitos que vêm Livro 3. p. 104. Edição do Kindle.

SOUZA, L. A. F. DE . **Revista de Sociologia e Política**, n. 20, p. 161–165, jun. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/Rhb3JkdX7WkRkWTfPMmqSCS/>. 07 jan. 2025.

SOUSA JUNIOR J. G. [et al.] O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao direito como liberdade – Brasília: OAB Editora; Editora Universidade de Brasília, 2021.

STRANO, R. F. Política criminal e política pública. 2021. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Acesso em: 04 nov. 2024.

STRECK, Lenio Luiz. (2010), O que é isto – Decido conforme Minha Consciência? Porto Alegre, Livraria do Advogado.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF 527/DF, Disponível em <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF527decisao19mar.pdf>. Acesso em 15 de julho de 2023;

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3367. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2260590>. Acesso em 10/11/2024.

SWAANINGEN, R. V.; **KHALED JR**, S. H. A decolonização da criminologia e o preconceito cultural: diálogos entre o norte e o sul global. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, Santa Maria, RS, v. 18, n. 03, e89224. 2023. ISSN 1981-3694. DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/1981369489224>. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/89224>. Acesso em: 05 jan. 2025.

TAVARES, Juarez. “La reforma penal en Brasil”. 2008. pp. 59-62.

TILLY, L. A. “Gênero, história das mulheres e história social.” *Cadernos Pagu*. Vol. 3, 1994, pp. 29-62.

TOMIO, F. R. DE L.; **ROBL FILHO**, I. N.. 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. 2013.

VIANNA, L. W. et al. A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2a ed., 2014, p. 21

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira (Org.). *Separação de Poderes*. Brasília: IDP, 2015. v.2. 88p.

VIEIRA, O. V. Supremocracia. *Revista Direito GV*. São Paulo, v. 4, p. 441-464, jul-dez, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/6vXvWwkg7XG9njd6XmBzYzQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 23 nov. 2024.

WARE, Vron. O poder duradouro da branquidade: “um problema a solucionar”. In: Vron Ware. (Org.). Branquidade: identidade branca e multiculturalismo. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

WEBER, M. Metodologia das ciências sociais. Parte 1. São Paulo: Cortez; 2001. p. 107-54.

WOLKMER, A. C., História do Direito no Brasil. Rio de Janeiro. Forense. 3ª edição. 2003.

Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/8581766/mod_resource/content/1/Historia_do_Direito_no_Brasil_Antonio_Carlos%20Wolkmer.pdf. Acesso em 08 jan. 2025.

ZACKESKY, C.; **MACHADO**, B. AM.; **AZEVEDO**, G. Dimensões do encarceramento e desafios da política penitenciária no Brasil. *Revista brasileira de ciências criminais*, v. 24, n. 126, p. 291-331, 2016.