

POLÍTICAS JUDICIAIS CRIMINAIS: STF E CNJ COMO ATORES DE GOVERNANÇA CONSTITUCIONAL

Ligia Madeira¹

Leonardo Geliski²

Daiane Londero³

Andréa Lucas Fagundes⁴

RESUMO

Este artigo investiga o papel do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na governança das políticas judiciais criminais. O trabalho dialoga com o conceito de política judicial em suas dimensões decisória e administrativa e propõe um modelo analítico capaz de classificar essas políticas em duas modalidades: políticas de especialização (varas de violência doméstica, lavagem de dinheiro e crime organizado e o juiz de garantias) e políticas instrumentais processuais (audiências de custódia e acordos de não persecução penal). A partir da análise comparativa desses cinco casos, examina-se a atuação do STF e do CNJ nas diferentes fases do ciclo de políticas públicas, distinguindo suas funções institucionais – respectivamente, de governança constitucional e de coordenação administrativa. Os resultados indicam que, independentemente da origem das políticas, o STF exerce papel que ultrapassa a legitimação, atuando também na indução da implementação, no redesenho e na delimitação de seus contornos, enquanto o CNJ opera como instância de coordenação e difusão. Em conjunto, essas instituições contribuem para a configuração e consolidação das políticas judiciais como componentes centrais da política criminal.

PALAVRAS-CHAVE: política judicial; governança constitucional; Supremo Tribunal Federal; Conselho Nacional de Justiça; política criminal; varas especializadas; audiências de custódia; ANPPs; juiz de garantias.

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) Currículo | [ORCID](#).

² Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) | [ORCID](#).

³ Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) | [ORCID](#).

⁴ Centro Universitário Cesuca | [ORCID](#).

Criminal Judicial Policies: the STF and CNJ as actors of constitutional governance

ABSTRACT

This article examines the role of the Brazilian Supreme Federal Court (STF) and the National Council of Justice (CNJ) in the governance of criminal judicial policies. It engages with the concept of judicial policy in its decisional and administrative dimensions and proposes an analytical model to classify these policies into two types: structural specialization policies (specialized courts for domestic violence, money laundering and organized crime, and the judge of guarantees) and procedural instrumental policies (custody hearings and non-prosecution agreements). Based on a comparative analysis of these five cases, the article analyzes how the STF and the CNJ intervene across different stages of the policy cycle, distinguishing their institutional roles as, respectively, agents of constitutional governance and administrative coordination. The findings indicate that, regardless of the origin of the policies, the STF's role goes beyond legitimation, encompassing the induction of implementation, institutional redesign, and the delimitation of policy scope, while the CNJ operates as a coordinating and diffusing body. Together, these institutions contribute to shaping and consolidating judicial policies as central components of criminal policy.

KEYWORDS: judicial policy; constitutional governance; Supreme Court; National Council of Justice; criminal justice policy; specialized courts; custody hearings; ANPP; guarantee judge.

1 INTRODUÇÃO

Os estudos sobre o Supremo Tribunal Federal (STF) no Brasil têm se concentrado, majoritariamente, na análise de seu comportamento decisório, no perfil de acionamento da Corte e nos efeitos de suas decisões sobre políticas públicas específicas (Da Ros, 2017). Muito menos explorada, contudo, é a dimensão organizacional e estruturante da atuação do STF, especialmente no que se refere às políticas judiciais – isto é, às políticas que redefinem a arquitetura institucional, os fluxos processuais e os instrumentos de funcionamento do próprio sistema de justiça.

No contexto brasileiro, estudos recentes têm buscado compreender a atuação do Judiciário para além da adjudicação, destacando sua inserção no ciclo das políticas públicas e sua capacidade de influenciar arranjos institucionais (Madeira, 2024; Madeira *et al.*, 2023; Souza & Madeira, 2023). Instrumentos de políticas públicas são importantes recursos teóricos para identificação dessa atuação (Madeira & Souza, 2026).

O presente artigo busca responder em que medida o STF atua como agente de governança constitucional do sistema de justiça criminal, intervindo no ciclo das políticas judiciais para além do controle de constitucionalidade estrito? Para responder a essa questão, propomos um modelo analítico capaz de identificar as atuações do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça em diferentes fases do ciclo de políticas públicas, distinguindo suas funções institucionais – respectivamente, de governança constitucional e de coordenação administrativa – e identificando padrões de atuação e suas variações conforme o tipo e a origem das políticas analisadas.

Dando continuidade aos trabalhos que exploram o conceito de *judicial policy* (Madeira & Geliski, 2021, 2024a; Madeira, Dornelles, & Geliski, 2019) entendido como as cortes fazem e estão envolvidas em processos de políticas públicas, não apenas do ponto de vista da implementação, quando tribunais decidem sobre determinadas políticas públicas, mas também do *policy making*, uma vez que desenvolvem as próprias políticas para a gestão e organização dos tribunais, neste trabalho propomos testar, de maneira exploratória, duas tipologias: (a) políticas de especialização, entendidas como políticas de reorganização institucional e definição de competências jurisdicionais específicas, que envolvem, por exemplo,

criação de varas especializadas ou redistribuição funcional, afetando a estrutura organizacional do Judiciário e impactando no padrão decisório (Baum, 2011); e (b) políticas instrumentais processuais, que correspondem à criação ou institucionalização de instrumentos procedimentais que redefinem o fluxo da persecução penal e o público-alvo do sistema criminal, dialogando com a literatura sobre *policy instruments* (Lascoumes & Le Galès, 2007).

O trabalho pretende avançar em uma lacuna identificada no que se refere à compreensão do papel das cortes superiores em matéria de políticas públicas de segurança, criminais e penitenciárias (Madeira, Dornelles, & Geliski, 2023). Naquele momento, identificaram-se posturas distintas de sua atuação clássica enquanto tribunal que controla a constitucionalidade e julga recursos em última instância. Tal diversidade não se refere apenas à atribuição de competência de julgamento originário em casos de crimes envolvendo políticos, senão em atuação em diferentes fases do ciclo das políticas criminais, seja como formulador, implementador ou avaliador. A literatura sobre o papel do Supremo em matéria de políticas sociais é abundante e persistente (Madeira, 2014; Madeira & Geliski, no prelo). No entanto, identifica-se concentração e aprofundamento de análise em setores como saúde e educação (Oliveira, 2019; Vasconcelos, no prelo), com os demais setores ainda apresentando foco em decisões esparsas e pouca capacidade de estimar padrões de comportamento.

Ao invés de compreender a Corte apenas como instância revisora de atos legislativos ou administrativos, propõe-se analisar sua atuação como parte de um circuito institucional mais amplo, no qual decisões judiciais podem produzir efeitos estruturais sobre o desenho e a implementação de políticas criminais no âmbito do Judiciário. Essa perspectiva dialoga com a literatura internacional sobre *judicial policy* e sobre tribunais como *policy makers*, mas busca adaptá-la ao contexto brasileiro, marcado pela coexistência entre jurisdição constitucional forte e instâncias administrativas de governança judicial, como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

No campo das políticas judiciais criminais, o CNJ tem sido analisado predominantemente como órgão de governança administrativa do Poder Judiciário, responsável por coordenar, monitorar e induzir a implementação de políticas institucionais (Sadek, 2010; Taylor, 2008). Sua atuação ocorre por meio de

resoluções, recomendações e programas nacionais que buscam padronizar práticas e ampliar a eficiência do sistema de justiça. Embora não formule políticas criminais em sentido substantivo, o CNJ exerce papel relevante na definição de fluxos operacionais e na difusão de instrumentos processuais, influenciando a forma como o sistema de justiça implementa políticas penais. Ainda assim, a literatura carece de análises que articulem essa atuação ao ciclo das políticas públicas e que examinem, de forma comparativa, sua interação com o Supremo Tribunal Federal.

A análise adota como referencial o modelo do ciclo das políticas públicas, compreendido como conjunto de fases inter-relacionadas – formulação, decisão, implementação, monitoramento e avaliação. Embora tradicionalmente aplicado a políticas formuladas pelos poderes político-administrativos, o modelo se revela útil para examinar a inserção das cortes constitucionais em processos de desenho e estabilização institucional. Ao aplicar essa estrutura ao campo judicial, o estudo busca identificar em quais momentos do ciclo o STF intervém e com que intensidade.

Empiricamente, o artigo busca aplicar a tipologia construída a cinco casos paradigmáticos no âmbito da política judicial criminal brasileira: as varas especializadas em violência doméstica; as varas especializadas em lavagem de dinheiro e crime organizado; o juiz de garantias; as audiências de custódia; e o acordo de não persecução penal (ANPP). A seleção dos casos obedeceu a critérios de relevância institucional, impacto nacional e presença significativa de atuação do STF, permitindo variação quanto à origem da política (legislativa, judicial ou ministerial) e quanto ao tipo de instrumento mobilizado.

Ao analisar esses casos de forma comparativa, o estudo sustenta que o STF desempenha papel que extrapola a invalidação ou confirmação normativa. Em diferentes graus, a Corte legitima arranjos institucionais, delimita margens de discricionariedade de outros atores, induz implementação e, em determinadas circunstâncias, redesenha contornos operacionais das políticas judiciais. Esse padrão sugere que o STF ocupa posição estratégica na governança constitucional do sistema de justiça criminal. Importa ressaltar que tal constatação não implica afirmar substituição do Legislativo ou do Executivo pela Corte. Antes, indica que, em contextos de judicialização estrutural e fragmentação institucional, decisões

judiciais podem assumir função organizadora do sistema, influenciando tanto a arquitetura institucional quanto os instrumentos de política criminal.

O artigo está estruturado da seguinte forma: após esta introdução, a seção teórica discute o conceito de política judicial, distinguindo suas duas acepções (como produto de decisões judiciais e como resultado de atos de gestão e organização do sistema de justiça), e apresenta a distinção analítica entre políticas de especialização e políticas instrumentais processuais, que orienta a classificação dos cinco casos examinados. Na sequência, são analisados os casos empíricos, considerando sua origem, desenvolvimento institucional e as formas de atuação do STF e do CNJ. A seção seguinte examina comparativamente esses casos à luz do modelo analítico proposto, com o objetivo de identificar padrões de intervenção das instituições ao longo do ciclo das políticas judiciais. Por fim, a conclusão retoma os principais achados, destacando a capacidade explicativa da tipologia e suas implicações para a compreensão da atuação do STF como agente de governança constitucional no sistema de justiça criminal.

2 GOVERNANÇA CONSTITUCIONAL E 'JUDICIAL POLICY'

A literatura sobre cortes constitucionais tradicionalmente concentrou-se na análise do controle de constitucionalidade, do comportamento judicial e da judicialização da política. Mais recentemente, contudo, emergiu um campo que desloca o foco da decisão isolada para o papel estrutural das cortes na organização institucional do Estado (Ginsburg, 2003, 2008; Hirschl, 2009). Nessa perspectiva, tribunais constitucionais são analisados como atores de governança constitucional e, em determinados contextos, como arquitetos institucionais. A transição para a governança judicial transformou as cortes em órgãos legislativos especializados, em que o controle de constitucionalidade é uma etapa da própria elaboração das leis, e as decisões judiciais estruturam o comportamento legislativo futuro, que deve legislar conforme os ditames da jurisprudência (Landau e Dixon, 2015, 2021; Stone Sweet, 2000).

A noção de governança constitucional se refere ao conjunto de mecanismos pelos quais cortes supremas estabilizam expectativas normativas, delimitam competências entre instituições e produzem efeitos organizacionais duradouros.

Diferentemente da adjudicação tradicional, a governança constitucional envolve decisões que reorganizam arenas institucionais, redefinem fluxos decisórios e condicionam práticas administrativas. Esse deslocamento analítico aproxima-se da literatura sobre *judicial policy*, originalmente desenvolvida no contexto norte-americano para examinar os efeitos institucionais das decisões da Suprema Corte (Baum, 2011; Canon & Johnson, 1999). Nessa tradição, tribunais não são apenas aplicadores da lei, mas produtores de políticas cujos efeitos dependem de processos de implementação e coordenação institucional.

Cabe ressaltar que o modelo de ciclo de políticas públicas é o arcabouço fundamental e pano de fundo para a análise da atuação do STF e do CNJ. Compreende-se o ciclo de políticas públicas com modelo analítico e didático que organiza o processo em etapas sequenciais e interdependentes. Tal ciclo compreende fases distintas das políticas públicas: a formação da agenda, quando selecionam as prioridades que receberão atenção do Estado; a formulação, que envolve a elaboração de alternativas e programas de ação; a tomada de decisão, momento em que se escolhe formalmente o caminho a seguir; a implementação, quando os planos são postos em prática através da burocracia e recursos disponíveis; e, por fim, a avaliação, etapa voltada à mensuração de resultados, identificação falhas e decisão pela continuidade, alteração ou extinção da política. Embora na realidade essas fases frequentemente se sobreponham ou ocorram fora de ordem, o modelo é essencial para isolar variáveis críticas e entender a dinâmica de poder e técnica que sustenta a gestão pública (Lima & D'ascenzi, 2013).

No contexto brasileiro, essa discussão assume contornos particulares. A Constituição de 1988 conferiu ao STF papel central no controle concentrado e difuso de constitucionalidade, ao mesmo tempo em que a reforma do Judiciário de 2004 instituiu o CNJ como órgão de governança administrativa do Poder Judiciário. O arranjo institucional resultante combina jurisdição constitucional forte com instância administrativa de coordenação e monitoramento (Sadek, 2010; Taylor, 2008). Essa configuração cria ambiente propício para dinâmicas de judicialização estrutural – fenômeno distinto da judicialização episódica de políticas públicas. Na judicialização estrutural, decisões judiciais não apenas resolvem controvérsias específicas, mas influenciam o desenho organizacional do sistema de justiça, redefinindo competências, fluxos processuais e instrumentos institucionais.

As mudanças em direção à governança judicial indicam uma transição profunda: o Poder Judiciário deixou de ser um órgão meramente passivo que soluciona disputas individuais para se tornar um ator central no ciclo de políticas públicas, atuando na formulação, implementação e monitoramento de diretrizes que afetam a coletividade, participando da definição da agenda pública ao delimitar problemas sociais que exigem intervenção estatal; ao definir como políticas serão implementadas (Gotti, 2019), e mesmo monitorando seus próprios resultados e de outras políticas públicas sob sua guarda (Silva, 2018).

No contexto brasileiro, essa dinâmica se articula com formas de governança administrativa exercidas por órgãos como o Conselho Nacional de Justiça, configurando arranjo institucional no qual jurisdição constitucional e coordenação administrativa coexistem (Sadek, 2010; Taylor, 2008; Ribeiro & Arguelhes, 2016). Tal configuração permite compreender o sistema de justiça como espaço de produção e implementação de políticas públicas, no qual diferentes instâncias exercem funções complementares. O CNJ institucionalizou políticas judiciárias divididas em principiológicas (diretrizes de alto nível), estruturantes (criação de sistemas e redes) e regulamentadoras (procedimentos operacionais), organizando o funcionamento de todos os tribunais do país (Silva, 2018).

A interação entre STF e CNJ é particularmente reveladora dessa dinâmica. Enquanto o CNJ exerce governança administrativa por meio de resoluções e recomendações, o STF produz decisões dotadas de autoridade constitucional que podem legitimar, condicionar ou ampliar políticas judiciais. Não se trata de intercambialidade funcional, mas de complementaridade institucional. O STF ocupa posição de vértice normativo; o CNJ, de coordenador operacional.

Sob essa lente, decisões do STF em matéria de políticas judiciais criminais podem ser compreendidas como atos de governança constitucional que estabilizam ou transformam arranjos organizacionais. A Corte atua como árbitro institucional, mas também como agente que define parâmetros estruturais de funcionamento do sistema de justiça criminal.

Essa perspectiva não pressupõe ativismo judicial ilimitado, tampouco implica substituição do Legislativo ou do Executivo. Antes, reconhece que, em contextos de fragmentação institucional e expansão da jurisdição constitucional,

cortes supremas podem desempenhar papel relevante na arquitetura organizacional do Estado.

Essa perspectiva se aproxima de abordagens que analisam o Judiciário como ator de políticas públicas, capaz de influenciar não apenas resultados normativos, mas também o desenho institucional e os instrumentos de funcionamento do sistema de justiça (Garoupa & Ginsburg, 2019; Brinks, 2010). Ao incorporar o modelo do ciclo das políticas públicas (Howlett; Ramesh; Perl, 1995; Sabatier, 2007) a esse debate, torna-se possível mapear com maior precisão em que momento e com que intensidade o STF intervém nas políticas judiciais criminais – se apenas legitimando decisões alheias ou se influenciando formulação, implementação e monitoramento ou mesmo redesenho institucional. Ademais, ao dialogar com a literatura sobre instrumentos de políticas públicas, torna-se possível compreender como mecanismos processuais específicos contribuem para a governança do sistema penal, ao redefinir fluxos decisórios e padrões de seletividade (Howlett, 2011; Lascoumes & Le Galès, 2007).

2.1 POLÍTICA JUDICIAL: DA IMPLEMENTAÇÃO AO ‘POLICY MAKING’

No Brasil, o conceito de política judicial tem servido para identificar dois tipos de atuação dos tribunais em matéria de políticas públicas: entendida ora como resultado da implementação de decisões dos tribunais; ora como ação política de gestão dos próprios tribunais e sua burocracia (Madeira & Geliski, 2024a). Esse conceito tem como gênese a inter-relação entre os trabalhos sobre implementação de políticas públicas e os estudos judiciais, com foco no efeito das decisões da Suprema Corte americana (Baum, 1976; Canon & Johnson, 1999; Pressman & Wildavsky, 1984). Conforme a atuação das cortes em matéria de políticas públicas avança, o conceito assume outra importante acepção, atinente às escolhas de ação dos tribunais sobre sua atuação, gestão e administração, referindo-se ao próprio papel de *policy making* das cortes, estendendo-se à dinâmica da ação política de gestão dos tribunais, uma vez que a política deve ser aceita e implementada em toda a estrutura judicial, dos tribunais superiores às cortes inferiores (instâncias iniciais) (Madeira & Geliski, 2024). Nesse sentido, imbricam-se, a partir daí, os estudos sobre *policy making* judicial e implementação de políticas públicas. Parte

da literatura vem denominando esse tipo de atuação como de políticas judiciárias (Silva & Florêncio, 2011).

A literatura aponta a existência de diferentes dinâmicas de interação no interior do sistema de justiça. De um lado, observa-se um modelo hierárquico, no qual tribunais superiores formulam políticas judiciais – frequentemente, a partir de decisões – a serem implementadas por instâncias inferiores. De outro, destacam-se abordagens que enfatizam o papel discricionário das burocracias e das cortes de base na interpretação, adaptação e, por vezes, reformulação dessas políticas. Neste artigo, identificam-se essas distintas dinâmicas na atuação do Supremo Tribunal Federal (STF), tanto em sua interação com outras instituições do sistema de justiça quanto em sua relação com o sistema político. Além disso, a análise evidencia movimentos não lineares de intervenção da Corte, que variam entre a legitimação de políticas já existentes, a indução ou coordenação de sua implementação e, em situações mais raras, mas de maior densidade institucional, o redesenho de arranjos normativos e organizacionais, aproximando-se de formas de *policy making* judicial.

2.1.1 POLÍTICAS DE ESPECIALIZAÇÃO E POLÍTICAS INSTRUMENTAIS PROCESSUAIS

A partir da análise da atuação do STF em matéria de políticas públicas criminais, propõe-se uma tipologia das políticas judiciais, distinguindo entre políticas de especialização (voltadas à reorganização de competências e à criação de unidades jurisdicionais específicas) e políticas instrumentais processuais, que introduzem ou consolidam mecanismos capazes de redefinir o fluxo da persecução penal e os padrões de seletividade do sistema. No primeiro caso, a literatura conceitua especialização judicial como a concentração de juízes individuais no julgamento de uma variedade limitada de casos; ou casos de um campo específico concentrados entre um limitado número de juízes, indicando ora uma concentração de casos, ora concentração de juízes (Baum, 2011). A especialização judicial tem sido analisada como estratégia de reorganização institucional voltada à concentração de competências e ao aumento da eficiência decisória (Baum, 2011; Gramckow & Walsh, 2013), inserindo-se no campo mais amplo das reformas de governança do Judiciário (Dakolias, 1999).

Apesar da literatura se referir especificamente ao Judiciário, é possível ampliar o conceito para abarcar mudanças que implicam em criações de estruturas especializadas em outros órgãos do sistema de justiça, como o Ministério Público, ou mesmo em criações institucionais que definem competências de julgamento em diferentes fases do processo criminal.

No caso das políticas instrumentais, entendemos que a política judicial é fruto da criação de regras procedimentais e instrumentos pertinentes ao processo judicial, seja em matéria penal, civil, trabalhista etc. Tratar as regras processuais como política pública implica em reconhecer um público-alvo, delimitação de execução e ação nos institutos processuais.

As políticas instrumentais processuais podem ser compreendidas à luz da literatura sobre instrumentos de política pública, que destaca o papel dos mecanismos operacionais na configuração dos efeitos das políticas (Howlett, 2011; Lascoumes & Le Galès, 2007).

Nessa perspectiva, os instrumentos processuais podem ser compreendidos não apenas como mecanismos técnicos, mas como formas de intervenção institucional que estruturam a ação estatal. Como argumentam Lascoumes e Le Galès (2007), os instrumentos de política pública carregam uma dimensão normativa e cognitiva, ao definir problemas, organizar relações entre atores e produzir efeitos específicos de governança. Aplicado ao campo judicial, isso significa que regras processuais não apenas regulam o funcionamento do sistema, mas também configuram as formas pelas quais o Estado exerce o poder punitivo e organiza a resposta institucional aos conflitos.

A literatura sobre *policy design* reforça essa interpretação ao destacar que a escolha de instrumentos constitui dimensão central da formulação de políticas públicas (Howlett, 2011). Diferentes instrumentos produzem diferentes padrões de implementação, níveis de discricionariedade e formas de interação entre instituições. No caso das políticas judiciais, a introdução de mecanismos processuais específicos, como acordos, audiências ou procedimentos diferenciados, implica escolhas institucionais que afetam diretamente a operação do sistema de justiça, influenciando tanto sua eficiência quanto sua capacidade de produzir determinados resultados.

Ao reorganizar fluxos decisórios, os instrumentos processuais também incidem sobre padrões de seletividade do sistema penal. Ao estabelecer critérios de elegibilidade, momentos de intervenção e margens de discricionariedade, tais instrumentos definem quem entra, quem permanece e quem sai do sistema de justiça, produzindo efeitos distributivos relevantes. Nesse sentido, as políticas instrumentais processuais operam como mecanismos de filtragem institucional, com impacto direto sobre a configuração concreta da política criminal.

No contexto das políticas judiciais, a centralidade dos instrumentos processuais evidencia que a atuação institucional não se limita à criação de estruturas organizacionais, mas envolve também a definição de regras operacionais que orientam a prática decisória. Tanto o STF quanto o CNJ podem intervir nesse plano, seja ao validar, delimitar ou reinterpretar tais instrumentos, seja ao induzir sua implementação e padronização, contribuindo para a governança do sistema de justiça por meio da configuração de seus mecanismos operacionais.

Tomando esse quadro teórico referencial, a próxima seção é dedicada à análise de cada um dos cinco casos, classificados nos dois tipos de política judicial apresentados acima, as políticas de especialização e as políticas instrumentais. Discutimos a atuação do STF atinente às políticas de especialização, incluindo os casos das varas especializadas em violência doméstica, varas federais em lavagem de dinheiro e crime organizado, varas estaduais em crime organizado e, por fim, a recente adoção do juiz de garantias. Em relação às políticas instrumentais, analisamos os casos das audiências de custódia e o instituto ministerial dos Acordos de Não Persecução Penal (ANPP). Passamos à descrição e discussão de cada um desses cinco casos.

3 ESTUDOS DE CASO EM 'JUDICIAL POLICY'

O artigo tem como objetivo propor um modelo analítico capaz de testar a classificação das políticas judiciais criminais, distinguindo entre políticas de especialização e políticas instrumentais processuais. A partir desse modelo, busca-se analisar de que modo o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Conselho Nacional

de Justiça (CNJ) intervêm no ciclo dessas políticas, distinguindo suas funções institucionais e identificando padrões de atuação.

Para isso, este estudo adota abordagem qualitativa de natureza documental, com estratégia comparativa entre estudos de caso. O objetivo de identificar padrões de atuação e interação entre o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Conselho Nacional de Justiça no ciclo das políticas judiciais criminais, foram escolhidas para análise cinco políticas selecionadas segundo critérios de variação que pudessem contemplar: diferentes origens da política (legislativa, judicial, ministerial); atuação em diferentes fases do ciclo (formulação, implementação, monitoramento, redesenho); e também permitissem testar a aplicação das tipologias de política judicial (especialização e instrumentos processuais).

Embora não nos fosse necessário e, mesmo possível, aprofundar o contexto e a trajetória de cada um dos casos, para este intuito exploratório optamos por escolher políticas judiciais criminais que tivessem apresentado impacto nacional na organização do sistema de justiça criminal; atuação expressiva do STF em controle concentrado ou difuso; interação institucional relevante entre STF e CNJ; e produção decisória suficiente para análise qualitativa. O *corpus* da pesquisa é composto por ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs); ações declaratórias de constitucionalidade (ADC); arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPF); reclamações constitucionais; *habeas corpus* (HC) relevantes; resoluções e recomendações do CNJ; resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) (no caso do ANPP). Foram consideradas apenas as decisões paradigmáticas sobre as quais foi aplicada a análise de conteúdo temática, codificando em categorias: tipo de política judicial; origem institucional; fase do ciclo da política pública em que o STF/CNJ atuou; natureza da intervenção (legitimação, formulação, implementação, redesenho); fundamentos constitucionais mobilizados.

A manutenção dos cinco casos analisados se justifica pela variabilidade que oferecem em termos dessas categorias, condição necessária para testar a consistência da tipologia proposta e identificar padrões diferenciados de atuação do STF e do CNJ ao longo do ciclo das políticas judiciais.

3.1 POLÍTICAS DE ESPECIALIZAÇÃO JUDICIAL

3.1.1 VARAS EM VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

A criação das varas especializadas em violência doméstica decorre de iniciativa legislativa vinculada à Lei n. 11.340 de 2006 (Lei Maria da Penha), cuja gênese está associada à responsabilização internacional do Brasil no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Trata-se, portanto, de política de especialização de origem legislativa, impulsionada por compromisso internacional de proteção de direitos humanos.

Desde sua criação, a Lei Maria da Penha, além de criar diversos mecanismos para combater a violência doméstica e familiar contra a mulher, também dispõe sobre a criação dos juzizados de violência doméstica e familiar contra a mulher.

O CNJ desempenhou papel central na implementação e difusão territorial da política por meio de recomendações e resoluções, notadamente a Recomendação n. 9 (2007) e a Resolução n. 254 (2018). Sua atuação se concentrou na coordenação administrativa, no monitoramento e na indução da especialização nos tribunais estaduais. Em 2007, o Conselho Nacional de Justiça elaborou uma recomendação que tinha como objetivo orientar o Judiciário a criar varas especializadas e juzizados de violência doméstica e familiar nas capitais e no interior dos estados (Recomendação n. 9, 2007). Desde então, o crescimento e disseminação das varas têm impulsionado uma série de ações coordenadas pelo CNJ. Nos últimos anos, a Resolução CNJ n. 254 (2018), instituiu a Política judiciária nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres, definindo as diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra mulheres, ao passo em que busca garantir solução de conflitos nos termos da legislação nacional vigente e das normas internacionais de direitos humanos sobre a matéria. Abrange, também, a instituição do Programa nacional justiça pela paz em casa, reforça a atuação das coordenadorias estaduais da mulher em situação de violência doméstica e familiar, que tem, dentre outras funções, a articulação do Poder Judiciário com demais órgãos governamentais ou não para a atuação no combate à violência doméstica, dentre outros.

Segundo dados do próprio CNJ, entre 2006 (ano de criação da Lei Maria da Penha) e 2019, o número de varas especializadas em violência doméstica passou de 5 para 131 unidades. Muito é discutido sobre a atuação e estrutura dessas varas especializadas, já que o número crescente demonstra a necessidade de atuação do Judiciário frente ao fenômeno social que é a violência doméstica. Ainda implicam na atuação de tais varas questões como estruturação e necessidade de organização de fluxos especializados no atendimento às vítimas, conforme previsto na Lei Maria da Penha e sobre o agressor, na busca de evitar o ciclo contínuo de violência, conforme a Lei n. 13.984 (2020), que estabelece como medidas protetivas de urgência frequência do agressor a centro de educação e de reabilitação e acompanhamento psicossocial.

A série histórica de especialização das varas disponibilizada pelo CNJ indica que (Conselho Nacional de Justiça, 2023), desde o monitoramento da Política judiciária nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres no Poder Judiciário, há uma crescente implantação das varas especializadas exclusivas de enfrentamento à violência doméstica no país (109 em 2016, 122 em 2017, 131 em 2018, 139 em 2019, 138 em 2020, 145 em 2021 e 154 em 2022).

Quanto à distribuição de varas no território nacional, a maior concentração é na região sudeste, especificamente no estado de São Paulo (27 varas) e Rio de Janeiro (11 varas). Além do sudeste, chama atenção o número de varas exclusivas no Distrito Federal (15 varas), seguido por Rio Grande do Sul (10), Pernambuco (10), Goiás (9) e Bahia (9).

Quanto ao papel do STF, tem sido de confirmação e validade da Lei Maria da Penha, garantindo a constitucionalidade da lei e seus dispositivos, conforme Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) n. 19, em que o STF decide: “por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação declaratória para declarar a constitucionalidade dos artigos 1º, 33 e 41 da Lei n. 11.340/2006 (Lei Maria da Penha)”, em 9 de fevereiro de 2012.

Segundo o Portal do STF, a ADC n. 19 foi ajuizada pela Presidência da República, representada pela Advocacia-Geral da União (AGU), visando a declaração da constitucionalidade dos artigos 1º, 33 e 41 da Lei Maria da Penha. O objetivo era que a norma fosse aplicada de forma uniforme em todo o país, pois

havia decisões judiciais que negavam vigência a esses dispositivos ou os consideraram inconstitucionais.

No julgamento, os votos a favor da Lei Maria da Penha são justificados por diversos elementos como: proteção do Estado à família; ações afirmativas a favor da mulher e da sociedade brasileira; luta contra a reprodução de modelos violentos; política criminal com tratamento mais severo e a retirada da invisibilidade e do silêncio a vítima de hostilidades ocorridas na privacidade do lar. Chama atenção que as ações do CNJ para impulsionar a atuação das varas especializadas descritas acima acontecem após o ano do julgamento do STF.

Extraí-se que a política judicial do STF no caso das varas de violência doméstica é de legitimação, provocado pelo Executivo para garantia da constitucionalidade e proteção dos direitos humanos. O STF interveio predominantemente na fase de legitimação e estabilização normativa, contribuindo indiretamente para a implementação. Ou seja, a Corte não formulou a política, mas consolidou sua viabilidade institucional; enquanto o CNJ garantiu sua implementação.

3.1.2 VARAS ESPECIALIZADAS EM LAVAGEM DE DINHEIRO E CRIME ORGANIZADO

As varas federais especializadas em lavagem de dinheiro também se enquadram na tipologia de política criminal, com mudanças na estrutura institucional e em regras de competência. No entanto, diferentemente do caso anterior, trata-se de política de especialização originada no interior do próprio Judiciário, por meio de resoluções do Conselho da Justiça Federal e posterior difusão aos tribunais estaduais via CNJ.

Foram criadas pela própria Justiça Federal em 2003, em um movimento coordenado por atores da burocracia judicial e disseminado entre os Tribunais Regionais Federais (TRF) através das Resoluções n. 314 (2003), n. 517 (2006) e n. 273 (2013) do Conselho da Justiça Federal. Esse mecanismo de difusão avançou sobre a justiça estadual, através do CNJ, pela Recomendação n. 3 (2006) para que tribunais de justiça dos estados criassem varas especializadas em crime organizado, ao mesmo tempo em que a Justiça Federal foi recomendada a também ampliar a competência das varas em lavagem para atingir o crime de organização criminosa

(Madeira & Geliski, 2024a). Ou seja, o CNJ atuou na expansão territorial e padronização da especialização, recomendando criação de varas especializadas nos estados.

Tendo sido um típico movimento de autogestão do Poder Judiciário, uma vez criadas, as varas ficaram sujeitas ao reconhecimento da constitucionalidade e legitimidade por parte dos tribunais superiores, com o STF tendo exercido esse papel de validação da política de especialização.

Conforme demonstrado por Madeira e Geliski (2024a), a política de especialização foi e é examinada pelos tribunais superiores sob dois aspectos essencialmente: um relacionado à legitimidade do poder dos tribunais em criar estruturas especializadas; e outro associado ao funcionamento da persecução penal, relativo às dinâmicas e instrumentos da política criminal com os quais as varas especializadas dialogam, como a Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei Federal n. 9.613 de 1998) e a lei sobre organizações criminosas (Lei Federal n. 12.850 de 2013).

Ao longo do final da década de 2000 até hoje, as políticas judiciais de especialização estiveram em discussão no STF, seja a partir da provocação da clientela (réus nos processos criminais) em sede de recursos de *habeas corpus*, questionando a competência, a violação à garantia constitucional do juiz natural e a legitimidade dos TRFs e Tribunais de Justiça (TJ) para criar varas especializadas, seja em sede de controle concentrado de constitucionalidade, através da ADI 4.414 que reconheceu a constitucionalidade do estado de Alagoas para a criação de vara exclusiva para processar e julgar delitos praticados pelo crime organizado (Supremo Tribunal Federal, 2012). Nesse sentido, caracterizamos a atuação do STF como de legitimação da política judicial.

O Supremo se posicionou sempre quanto ao “processo de criar e implementar as varas especializadas nos tribunais como um ato administrativo legítimo de auto-organização” (Madeira & Geliski, 2024a, p. 159), garantidas a independência e autonomia dos tribunais. A atuação do STF ocorreu na fase de validação institucional e delimitação de competências, reconhecendo a capacidade institucional do Judiciário para produzir política pública, reforçando a autonomia administrativa.

Embora não seja objeto deste artigo, o STJ também vem desempenhando um papel em relação a essa política pública através do julgamento de recursos de

habeas corpus que não apenas legitimam, mas incidem no redesenho da própria política, uma vez que chegam a ampliar os critérios de competência dessas instituições. De forma geral, todas essas decisões, sejam as proferidas na segunda fase da especialização ou nos anos mais recentes, após a Resolução n. 273 de 2013 do Conselho da Justiça Federal (CJF), dão evidências da construção de um entendimento consolidado e compartilhado entre os tribunais superiores sobre os movimentos de criação de política judicial pelo Poder Judiciário (Madeira & Geliski, 2024a).

Assim, há uma atuação cíclica do processo de legitimação das políticas judiciais pelos tribunais superiores e da sua posterior implementação pelos conselhos responsáveis pela gestão e padronização do Judiciário no país. Dado o caráter nacional desses conselhos, uma vez legitimada, a política judicial pode ser catalisada pelos órgãos de gestão do judiciário para monitorar a sua implementação.

3.1.3 JUIZ DE GARANTIAS

O juiz de garantias foi introduzido por emenda legislativa no Pacote Anticrime (Lei n. 13.964 de 2019). Trata-se de política de especialização com implicações organizacionais profundas, com mudança na estrutura institucional e fluxo de atuação quando pensada a tipologia de política. Trata do responsável pela legalidade da fase inicial do inquérito criminal, cabendo a ele supervisionar as investigações e garantir os direitos e garantias fundamentais dos suspeitos ou indiciados. A figura do juiz de garantias estava em discussão no novo Código de Processo Penal (CPP), proposto pelo Senado em 2009, através do Projeto de Lei (PL) n. 8.045 (2010), e atualmente aprovado por este e em análise atualmente por uma comissão especial da Câmara. Todavia, o instituto foi incluído no Pacote Anticrime, proposto por Sérgio Moro e uma comissão de juristas, através de emenda de deputados de oposição.

A implementação do juiz das garantias implica na separação entre o magistrado responsável por decisões tomadas durante a investigação (decisão sobre a autorização ou não de escutas, de quebra de sigilo fiscal, de operações de busca e apreensão; requisição de documentos, laudos e informações ao delegado

de polícia sobre o andamento da investigação; determinação quanto o trancamento do inquérito quando não houver fundamentos suficientes para a investigação; julgamento de *habeas corpus*; decisão sobre a aceitação de acordos de delação premiada feitos durante a investigação), e demais partes do processo, tendo sua atuação limitada pelo oferecimento da denúncia pelo Ministério Público.

Após a aprovação, o instituto foi rapidamente contestado no STF. Foram protocoladas inicialmente quatro ADIs, iniciando pela 6.298, protocolada apenas três dias depois da redação da lei mais recente, em 27 de dezembro de 2019. Em seguida temos a ADI 6.299, protocolada em 28 de dezembro de 2019; a ADI 6.300, protocolada em 1º de janeiro de 2020; e a ADI 6.305, protocolada em 20 de janeiro de 2020 (Supremo Tribunal Federal, 2023a, 2023b, 2023c, 2023d). Apresentando as composições de ajuizamento de cada uma das ADIs, a 6.298 é ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e pela Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE); a 6.299 é ajuizada pelos partidos políticos Podemos e Cidadania; a 6.300 é ajuizada pelo Diretório Nacional do Partido Social Liberal (PSL); e a 6.305 é ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP).

Em suma, os julgamentos apostos até o momento nas ADIs, quanto à política judicial, dizem respeito à resistência em sua implementação pelo sistema judiciário e ministerial em tempo hábil, considerando-se a necessidade de reformas estruturais, a insegurança jurídica e a instabilidade institucional.

As ações apontam inconstitucionalidade em sete fatores: i) inconstitucionalidade formal da Lei n. 13.964 (2019), em razão de dispor sobre procedimentos processuais (por exemplo, normas sobre a fase pré processual do inquérito), matérias de competência legislativa concorrente entre os Estados e a União, nos termos do artigo 24, XI e §1º, da Constituição; ii) inconstitucionalidade formal em face de vício de iniciativa relativo à competência legislativa do Poder Judiciário para alterar a organização e a divisão judiciária, nos termos do artigo 96, I, “d”; e II, “b” e “d”, da Constituição; iii) inconstitucionalidade formal em razão da instituição do juiz das garantias por meio de lei ordinária, em violação ao artigo 93, *caput*, da Constituição; iv) inconstitucionalidade material em razão de violação ao princípio do juiz natural (art. 5º, LIII), da isonomia (art. 5º, *caput*), da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII) e da regra de autonomia financeira e administrativa do Poder Judiciário (artigo 99, *caput*, Constituição); v) inconstitucionalidade material

em razão da ausência de prévia dotação orçamentária para a implementação das alterações organizacionais acarretadas pela lei, nos termos do artigo 169, §1º, da Constituição, bem como da violação do novo regime fiscal da União, instituído pela Emenda Constitucional n. 95 (art. 104, do ADCT), e do mandamento do art. 113, do ADCT; vi) desproporcionalidade da *vacatio legis* de apenas trinta dias para implementação das alterações organizacionais requeridas pela lei; e vii) inconstitucionalidade material em relação ao acordo de não persecução penal, por permitir o controle judicial do mérito da avença, desafiando a prerrogativa constitucional do Ministério Público, decorrente da sua titularidade exclusiva da ação penal pública, e a imparcialidade do juiz (STF, 2023a, 2023c; Conselho Nacional de Justiça, 2020a, 2020b).

Tal ponto é relevante, pois reforça o caráter de mera avaliação constitucional do Supremo Tribunal Federal em detrimento desta figura de que ele acaba por vezes executando as funções atribuídas aos demais poderes. As decisões monocráticas do STF apontam as condições de implementação do papel do juiz de garantias, reforçando continuamente que não se trata da criação de um órgão novo mas sim de um rearranjo do sistema vigente para comportar essa nova categoria. Também é destacado que sua implementação ajudaria o sistema a caminhar, apesar de que gradualmente, em direção a um sistema mais acusatório a despeito das tradições inquisitoriais que o país apresenta.

A decisão, nas quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 6298, 6299, 6300 e 6305), dá prazo de 12 meses, prorrogáveis por outros 12, para que leis e regulamentos dos tribunais sejam alterados para permitir a implementação do novo sistema a partir de diretrizes fixadas pelo CNJ. O prazo começa a contar a partir da publicação da ata do julgamento. Para o colegiado, as regras, introduzidas pelo Pacote Anticrime (Lei n. 13.964, 2019), são uma opção legítima do Congresso Nacional visando assegurar a imparcialidade no sistema de persecução penal. O entendimento foi de que, como a norma é de processo penal, não há violação do poder de auto-organização dos tribunais, pois apenas a União tem competência para propor leis sobre o tema.

De acordo com as novas regras, o juiz das garantias deverá atuar apenas na fase do inquérito policial e será responsável pelo controle da legalidade da investigação criminal e pela salvaguarda dos direitos individuais dos investigados.

A partir do oferecimento da denúncia, a competência passa a ser do juiz da instrução.

Também houve consenso no sentido de que o juiz das garantias não atuará nos casos de competência do tribunal do júri e de violência doméstica. Contudo, deverá atuar nos processos criminais no âmbito da Justiça Eleitoral.

Percebe-se que o movimento *top down* de implementação da política judicial por trás do juiz de garantia tem o STF como agente de legitimação e implementação, notadamente quando o STF determina que o CNJ coordene a sua efetiva implementação. Dessa forma, Judiciário, MP e partidos de direita, ao provocarem o STF para discutir a constitucionalidade do procedimento, permitem ao STF adotar o papel de ator na política judicial legitimando e o implementando.

Ou seja, o STF não apenas examinou a constitucionalidade do instituto, mas fixou parâmetros estruturais e condicionou a operacionalização da política ao modular os prazos de implementação, estabelecer diretrizes e atribuir ao CNJ a coordenação da implementação. Emerge, portanto, um padrão de governança constitucional estruturante: o STF atua como agente de desenho institucional, com intervenção nas fases de formulação, implementação e redesenho institucional.

3.2 POLÍTICAS JUDICIAIS INSTRUMENTAIS

3.2.1 AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA

O procedimento da audiência de custódia trata de política penitenciária e procedimental, cunhada em um movimento CNJ-STF-CNJ. A política surge inicialmente por iniciativa administrativa do CNJ, implementando um projeto piloto e editando posteriormente a Resolução n. 213 de 2015, institucionalizando o procedimento, fundamentado em compromissos internacionais de direitos humanos, antes mesmo da previsão legal expressa. O STF legitimou a prática em decisões paradigmáticas (ADI 5.240 e ADPF 347), determinando sua disseminação nacional. Posteriormente, ampliou sua obrigatoriedade para outros tipos de prisão.

Até o Pacote Anticrime (Lei n. 13.964, 2019), o entendimento predominante era de que o juiz, após receber o auto de prisão em flagrante, de ofício poderia converter em preventiva, prolongando a condição de preso. Tal entendimento era

fundamentado no Código de Processo Penal, que no artigo 310 previa que, presentes os requisitos e considerando que as medidas cautelares que não a prisão fossem inadequadas ou insuficientes, o juiz deveria converter o flagrante em prisão preventiva, inclusive sem ouvir as partes.

Com a nova legislação, a possibilidade de decretação de ofício de qualquer medida cautelar, inclusive da prisão preventiva, foi excluída, sendo necessário o requerimento das partes ou a representação da autoridade política ou requerimento do Ministério Público (art. 282, § 2º do CPP). Ficou excluída, então, a possibilidade de que o juiz decrete a prisão preventiva sem requerimento. Mais ainda, o art. 310 foi alterado expressamente, passando a incluir em seu texto a previsão de que o juiz deverá promover a audiência de custódia com a presença do acusado, seu advogado ou defensor público e o membro do Ministério Público. É nessa audiência, com a presença do acusado, que o juiz poderá converter a prisão em flagrante em preventiva se presentes os requisitos e se revelar inadequada ou insuficiente outra medida cautelar.

Qualquer que seja o delito praticado em que tenha ocorrido o flagrante, no prazo de até vinte e quatro horas da prisão, deverá ocorrer a audiência de custódia. Na ocasião, será ouvido o acusado sobre as circunstâncias em que se realizou sua prisão. O STF definiu, no HC 188.888/MG, de relatoria do Ministro Celso de Mello (julgado em 6 de outubro de 2020), que a audiência de custódia é direito público subjetivo, de caráter fundamental, assegurado por convenções internacionais de direitos humanos (Convenção Americana de Direitos Humanos e Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos) e, por isso, não pode ser dispensado (Supremo Tribunal Federal, 2020). Uma vez não ocorrendo a audiência de custódia, tem-se a prisão ilegal e o relaxamento imediato da privação da liberdade, sob pena de responsabilidade do juiz ou da autoridade que deu causa (art. 310, § 10/CPP).

Em que pese a previsão legal da obrigatoriedade das audiências de custódia tenha surgido no ordenamento em 2019 com o Pacote Anticrime, o CNJ passou a implementar a prática por meio de resoluções desde 2015, sob o fundamento de que sua implementação era obrigatória em face dos pactos e tratados internacionais de direitos humanos internalizados pelo Brasil. O CNJ, incentivado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), implementou o

Sistema de Audiências de Custódia, contendo os modelos de Serviços de Atendimento à Pessoa Custodiada.

O projeto piloto ocorreu no Tribunal de Justiça de São Paulo em 2015. A partir de sua implementação embrionária, a jurisprudência do STF prontamente se firmou pela validade das audiências de custódia em dois momentos: na ADI 5.240 (Supremo Tribunal Federal, 2015a) e na ADPF 347 (Supremo Tribunal Federal, 2015b), em ambas determinando a disseminação da prática para todo país através do modelo testado pelo CNJ em São Paulo.

Ato contínuo, o CNJ aprovou a Resolução n. 213 (2015), regulamentando o funcionamento das audiências de custódia, conforme determinado pelas decisões do STF. A partir de então, e principalmente com o Pacote Anticrime, as audiências de custódia passaram a integrar os sistemas de rotinas das varas em todo País. Até março de 2020, sua implementação ocorreu a partir da determinação *top down* capitaneada pelo CNJ, com respaldo do STF, e por incentivo de órgãos internacionais (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, UNODC etc.). Com a pandemia de Covid, a Recomendação n. 62 (2020) do CNJ suspende as audiências de custódia no país em função da crise sanitária. Apenas no final daquele ano, a Resolução 329 (2020) passou a permitir que as audiências de custódia ocorressem de forma virtual, o que era vedado pela jurisprudência até então.

A partir da implementação das audiências de custódia em todo Brasil, o CNJ criou o Sistema de Audiência de Custódia (SISTAC), estruturado para difundir a prática. No SISTAC, são registradas todas as audiências de custódia realizadas no Brasil, bem como são sistematizados os dados nacionais, incluindo informações sobre as pessoas custodiadas, referências a tortura, maus tratos, medidas judiciais e não judiciais adotadas, dentre outros.

Os dados do SISTAC expõem que, atualmente, 7,44% das audiências de custódia revelaram queixas de maus tratos ou tortura, ao passo que 59,86% das prisões em flagrante foram convertidas em prisão preventiva, 39,86% tiveram a liberdade concedida, e o restante convertido em prisão domiciliar (Conselho Nacional de Justiça, n.d.).

Assim, em termos de política judicial, o STF tem papel de legitimação, implementação e determinação da coordenação do procedimento, portanto,

difunde sua aplicação. A partir dos pactos internacionais firmados pelo Brasil, as audiências de custódia passaram a ter caráter de compromisso internacional, especialmente com o intuito de desafogar o sistema prisional e reprimir prisões em flagrante que pudessem ser substituídas por medidas que não tratem da privação de liberdade. O CNJ passa, então, a implementar audiências de custódia, com projeto experimental em São Paulo. Em poucos meses, o STF respalda o mecanismo através de duas decisões judiciais, legitimando a necessidade das audiências de custódia e impondo a difusão do instrumento judicial para todo país.

O STF, portanto, legitima a implementação da política judicial, além de impor a sua difusão territorial, de forma coordenada com o CNJ. A implementação no território nacional ocorre por decisão judicial no STF, que corrobora e reforça o ato de gestão da burocracia judicial (*policy making*) criado pelo CNJ em resposta aos pactos internacionais. Há, portanto, um papel decisivo do STF e do CNJ na implementação, legitimação de difusão da *judicial policy* que está abarcada pela imposição da audiência de custódia no sistema penal brasileiro, e que, em 2019, é avalizada pela legislação processual penal.

Mais recentemente, o STF, através da Reclamação 29.303 (relatoria do Ministro Edson Fachin, publicada em 6 de março de 2023), impôs a obrigatoriedade da audiência de custódia em todos os tipos de prisão, não só em flagrante. Nesse caso, observa-se o papel do STF na ampliação da implementação da política pública através da decisão judicial. Importante destacar que no caso da Reclamação Constitucional, o julgamento se deu por reiteradas ocorrências de resistência do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro em implementar largamente as audiências de custódia, encerrando-se, assim, a discussão em torno da sua obrigatoriedade de forma ampla (prisões preventivas, temporárias, preventivas para fins de extradição, decorrentes de descumprimento de medidas cautelares diversas, de violação de monitoramento eletrônico e definitivas para fins de execução da pena).

Trata-se de política judicial de padrão de difusão com indução da implementação, no qual o STF transformou prática administrativa em política judicial consolidada, com intervenção nas fases de implementação e redesenho.

ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

Em termos de tipologia, os acordos de não persecução penal (ANPP) podem ser classificados como uma política procedimental, inserida no contexto das políticas criminais de justiça negocial/consensual, a exemplo de outros instrumentos, como os acordos de colaboração premiada, transação penal etc. Quanto à introdução do instrumento no sistema de justiça brasileiro, ampliou o leque de ferramentas negociais disponíveis ao Ministério Público.

O ANPP surge, antes mesmo da introdução legislativa, com a promulgação da Lei n. 13.964 (2019), através de um entendimento do próprio MP, que culminou na Resolução 181 (2017) do CNMP e na Orientação Conjunta n. 3 (2018) das 2ª, 4ª e 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão (CCR) do Ministério Público Federal (MPF).

Sem previsão legal, e buscando uma mudança no ordenamento jurídico vigente até então, o Ministério Público Federal introduziu uma nova ferramenta jurídica criminal, o ANPP, estabelecendo os critérios e condições para seu uso, inclusive, estabelecendo as CCRs como segunda instância recursal ou de revisão para esses casos, tratando-se, nesse momento, de sua faceta *bottom up*.

A criação de um instrumento de desjudicialização através de trâmites internos administrativos do MPF só foi possível porque se deu no contexto da Operação Lava Jato. Impulsionado pela onda de atuação da Lava Jato, buscou-se institucionalizar um instrumento de seletividade, considerado fundamental para o enfrentamento à grande corrupção e que permitiu que a operação alcançasse os resultados que atingiu (Londero, 2024). Também, por oportunidade do contexto proporcionado pela Lava Jato, em 2019, é aprovado o Pacote Anticrime, arregimentado pelo ex-juiz Sérgio Moro, que introduz no sistema legal a possibilidade de ANPP, em que pese amplamente já utilizado pelo MPF, mesmo sem previsão legal.

Após a aprovação do Pacote Anticrime (Lei n. 13.964, 2019), instituiu-se sua fase *top down*. O artigo 28-A passou a prever o ANPP, sob as seguintes condições (cumulativas e alternativas): reparação do dano ou restituição da coisa à vítima, salvo na impossibilidade de fazê-lo; renunciar voluntariamente aos bens e aos direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime; prestação de serviços à comunidade por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços; pagamento de

prestação pecuniária; cumprimento, por prazo determinado, de outra condição indicada pelo Ministério Público desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada.

Além disso, o acordo deve ser suficiente para reprovação e prevenção do crime, tendo em vista a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do autor do fato, bem como os motivos e as circunstâncias do crime.

Após a etapa negocial entre investigado e Ministério Público, há a homologação judicial, em que o juiz analisa: a) a legalidade do acordo, isto é, se todos os requisitos do Art. 18-A do CPP foram cumpridos; b) a voluntariedade, ou seja, se o investigado deseja realmente o ajuste. Para isto, o magistrado irá fazer oitiva do investigado na presença de seu defensor. Após o ANPP ser homologado, é devolvido ao MP para que se inicie a execução no juízo da execução penal (salvo se cumprida instantaneamente).

Entre os crimes a que a lei possibilita o ANPP, enquadram-se todos os crimes contra a Administração Pública previstos no Código de Processo Penal, inclusive os crimes de corrupção ativa e passiva, como também os crimes de lavagem e ocultação de valores, previstos na Lei n. 9.613 (1998), e os crimes contra o sistema financeiro nacional, previstos na Lei n. 7.492 (1986). As exceções ficam, além daqueles casos que não se enquadram nos requisitos da lei, às infrações praticadas no âmbito da Lei Maria da Penha, crimes raciais⁵ e tráfico de drogas.⁶

Desde o início, a proposição e instituição do acordo de não persecução penal na justiça criminal brasileira trouxe consigo algumas expectativas que justificariam a implementação dessa nova forma de resposta estatal às condutas qualificadas como crimes. Seja na perspectiva do Ministério Público, presente na Resolução n. 181 (2017) e na Resolução n. 183 (2018) do Conselho Nacional do Ministério Público, seja na perspectiva dos Poderes Legislativo e Judiciário, representada nas conclusões dos trabalhos da comissão de juristas instituída pela Câmara dos

⁵ O STF Em recente decisão, o Ministro do STF Edson Fachin, relator do, no RHC 222.599, entendeu no dia 6 de fevereiro de 2023 que o alcance material do ANPP não deve abarcar os crimes raciais (nem a injúria racial, prevista no art. 140, § 3º, do Código Penal, nem os delitos previstos na Lei n. 7.716 de 1989)

⁶ O STJ possui entendimento no sentido de que o ANPP não cabe nos casos de acusação pela prática de tráfico de entorpecentes, tendo em vista que a pena mínima é de 4 anos, restando contrário a um dos requisitos que exigem a pena inferior a 4 anos. Todavia, quando o caso se trata de uso próprio, é possível a feitura do ANPP considerando entendimento dos tribunais superiores no sentido de que a criminalização da posse de drogas para uso pessoal é inconstitucional (Rext 635569), motivo pelo qual deve ser admitido o ANPP.

Deputados e presidida pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, que resultaram no Projeto de Lei n. 10.372 (2018), seja na perspectiva do Poder Executivo, representada pela mensagem do então Ministro da Justiça Sérgio Moro na justificativa do Projeto de Lei n. 882 (2019), o acordo de não persecução penal é visto como uma das ferramentas para uma determinada “racionalização” da justiça penal no Brasil.

Tal racionalização se faria necessária, segundo tais documentos, em razão de um diagnóstico de acúmulo de processos em varas criminais, gerando desperdício de recursos e congestionamento da justiça criminal. O acordo de não persecução penal como resposta à criminalidade não violenta permitiria o direcionamento de recursos humanos e financeiros das instituições do sistema de justiça para o processamento e julgamento de casos mais graves, identificados como sendo a criminalidade violenta e a macrocriminalidade. Ao mesmo tempo, o acordo de não persecução penal permitiria a “punição célere e eficaz em grande número de práticas delituosas, oferecendo alternativas ao encarceramento” (Brasil, 2018a, p. 32), e “desafogando os estabelecimentos prisionais” (Brasil, 2018b).

Assim, em 2019, esse instrumento foi gestado como uma política institucional do CNMP e institucionalizado na legislação processual penal brasileira com a aprovação de propostas do Pacote Anticrime em 2019 que acabou por regulamentar o instituto através da promulgação da nova lei. Sob a nova legislação, vigente a partir do início de 2020, o representante do Ministério Público propõe o ANPP ao acusado e ao seu defensor, devendo alcançar um acordo sobre os termos e condições a serem cumpridas pelo acusado. Deve, ainda, haver a homologação do ANPP pela autoridade judiciária.

Oriundo da *expertise* dos atores judiciais envolvidos com o combate à corrupção, tais delitos envolvendo o fenômeno passaram a ser, no entendimento do MPF, objeto de ANPP. Os dados revelam que, no âmbito da justiça criminal federal, 25% dos ANPPs firmados pelo MPF no território nacional até os primeiros meses da vigência do Pacote Anticrime ocorreram no Paraná, do que se infere o grande uso feito do instituto na Operação Lava Jato (Londero, 2024).

O que se percebe, no cenário posto até então, é que o instrumento do ANPP ainda vem sendo moldado tanto pelas instituições quanto pelos atores envolvidos na sua aplicação. Em franco debate nos tribunais superiores, o ANPP vem sendo

discutido no STF em sede de *habeas corpus* e recurso extraordinário, mas principalmente (em 77% dos julgados sobre ANPP no STF) quanto ao recebimento de denúncias no Inquérito 4.921, que trata das ações penais ajuizadas originariamente no STF decorrentes dos atos antidemocráticos de 8 de janeiro de 2023. Significa dizer que grande parte dos debates que são aventados no STF sobre o assunto estão se dando em ações originárias, não em sede recursal, de maneira que contra o que for decidido pelo Supremo nessas ações não caberá recurso ao tribunal superior. Já no STJ, a discussão tem ocorrido em *habeas corpus* e recurso especial, sendo a principal impugnação recursal o direito dos réus ao ANPP, diante da falta de interesse do MP. Por fim, em termos de informativos, o STF fixou o entendimento quanto à discricionariedade do MP na propositura do ANPP.⁷ Os informativos do STJ, por sua vez, fixaram a jurisprudência da Corte em nove julgados catalogados que tratam, em essência, do momento oportuno para o ANPP (até o recebimento da denúncia) (STJ, 2022 - Informativo 762/2022 - Quinta Turma).

Todavia, quando observamos o comportamento dos ANPPs homologados judicialmente, há que se levar em consideração que a partir de 2020 o Pacote Anticrime passa a exigir a homologação judicial dos acordos, o que não acontecia até 2019.

Desde 2020, a aplicação do ANPP vem sendo discutida pelo STF. Entre novembro de 2020 e julho de 2023, foram publicados 456 acórdãos sobre a matéria, sendo a discussão conduzida principalmente em recursos de *habeas corpus* que discutem o cabimento da oferta de ANPP, com o STF firmando o entendimento da retroatividade, podendo-se ofertar o acordo contanto que não oferecida a denúncia. A análise dessas decisões demonstra uma legitimação por parte da Corte sobre a adoção da via negocial no sistema acusatório, com destaque para o reconhecimento do exercício da discricionariedade mitigada do MP. Também, constatada a prevalência de casos sobre ANPP em relação aos réus do golpe de 8 de janeiro de 2023.

⁷ “O Poder Judiciário não pode impor ao Ministério Público (MP) a obrigação de ofertar acordo de não persecução penal (ANPP). Não cabe ao Poder Judiciário, que não detém atribuição para participar de negociações na seara investigatória, impor ao MP a celebração de acordos. Não se tratando de hipótese de manifesta inadmissibilidade do ANPP, a defesa pode requerer o reexame de sua negativa, nos termos do art. 28-A, § 14, do Código de Processo Penal (CPP), não sendo legítimo, em regra, que o Judiciário controle o ato de recusa, quanto ao mérito, a fim de impedir a remessa ao órgão superior no MP.” (STF, 2021, Informativo 1017/2021 da Segunda Turma).

Em curso duas ADIs (6.304⁸ e 6.345⁹) contestando diferentes aspectos da Lei Anticrime, dentre eles a necessidade de confissão para a celebração do ANPP e a vedação de utilização do instituto em caso de conduta criminal habitual, reiterada ou profissional.

Percebe-se, até aqui, o protagonismo do STF no desenho da política judicial, uma vez que a Corte atua formulando a política e definindo seu público-alvo (*target*), especialmente em razão dos chamados atos antidemocráticos ocorridos em 8 de janeiro de 2023. O padrão de intervenção, portanto, é de redesenho, com impacto direto sobre a seletividade penal, ao delimitar o público-alvo da política.

4 STF E CNJ NO CICLO DAS POLÍTICAS JUDICIAIS

A Tabela 1 sintetiza o comportamento do STF em matéria de políticas judiciais criminais, partindo dos dois tipos de políticas judiciais, de especialização (varas em violência doméstica, em lavagem de dinheiro e crime organizado e juiz de garantias) e instrumentais (relativas a institutos e procedimentos como as audiências de custódia e ANPPs).

Tabela 1

Atuação do STF em políticas judiciais criminais

Política judicial	Tipo de política judicial	Origem da política judicial	Atuação do STF	Natureza da atuação do STF	Ciclo da política judicial	Questões de constitucionalidade	Atuação do CNJ
Varas violência doméstica	Especialização	Legislativa / Executivo	Legitimação da Lei Maria da Penha (ADC 19, 2012)	Controle concentrado (ADC)	Implementação/ Avaliação do CNJ	Artigos 1º, 33 e 41 da Lei Maria da Penha	Coordenação normativa e indução de implementação

⁸ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5843708>

⁹ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881168>

Varas lavagem de dinheiro	Especialização	Judicial (Conselhos de Justiça)	Legitimação da criação das varas (ADI 4.414/2012)	Controle concentrado (ADI) e difuso (<i>habeas corpus</i>)	Legitimação / Monitoramento	Juiz natural, competência dos tribunais	Indução de implementação estadual
Juiz de garantias	Especialização	Legislativa	Legitimação e formulação das condições de implementação (ADIs 6298, 6299, 6300, 6305/2023)	Controle concentrado (ADIs) e difuso (<i>habeas corpus</i>)	Formulação / Implementação / Redesenho	Inconstitucionalidade formal e material	Coordenação de implementação e regulação administrativa
Audiências de custódia	Instrumental	Judicial (CNJ) / Legislativa	Legitimação da prática (ADI 5240, ADPF 347/2015); Ampliação (Reclamação 29303/2023)	Controle concentrado (ADI, ADPF) e difuso (reclamação, <i>habeas corpus</i>)	Legitimação / Implementação / Redesenho	Obrigatoriedade, dispensa, extensão a outros tipos de prisão	Formulação administrativa + difusão nacional + monitoramento
ANPPs	Instrumental	Ministerial (MPF/CNP)/ Legislativa	Redesenho da política, definição de público-alvo (HCs, inquéritos originais)	Controle Difuso (<i>habeas corpus</i> em ações originárias da Corte, RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS, ADIs em curso)	Formulação / Redesenho / Implementação	Confissão, habitualidade criminal, discricionariedade do MP	-

Fonte: Elaborada pelos autores.

No caso das políticas judiciais de especialização, independente da origem, se legislativa ou propriamente judicial, o Supremo exerce um papel não apenas de legitimação, mas também de indução da implementação. Verificamos no caso das

varas em violência doméstica, nas varas em crime organizado e no juiz de garantias esse último papel fica ao encargo do CNJ. No caso das varas federais em lavagem de dinheiro, haja vista sua criação anterior à própria Reforma do Judiciário e instauração do CNJ, o órgão de gestão e controle ainda era o Conselho da Justiça Federal, que desempenhou o mesmo papel, mas antes da própria discussão da constitucionalidade das varas no STF. É importante referir que nos casos de especialização oriundos dos próprios tribunais e suas burocracias, o posicionamento da Suprema Corte é de garantir o direito à formulação de políticas e de autogestão dos tribunais. Já nos casos de origem legislativa das políticas, o STF desempenha papel de validação e disseminação das políticas em todo o sistema de justiça.

Haja vista serem políticas criminais que exigem estrutura institucional e definição de competências, o Supremo não age apenas em controle de constitucionalidade, mas estabelece também parâmetros, muitas vezes redesenhando a política e seus critérios de aplicação, a partir de outros instrumentos processuais, geralmente através de recursos de *habeas corpus*, quando provocado pelos próprios beneficiários dessas políticas, neste caso os réus. Nesse sentido, verificamos que a atuação do Supremo nos casos de política judicial ocorre tanto em controle concentrado quanto em controle difuso de constitucionalidade.

Apesar das diferenças substantivas entre as políticas de especialização – algumas com viés protetivo e outras com orientação mais punitivista –, o padrão de atuação da Corte tende a ser consistente.

No caso das políticas instrumentais (audiências de custódia e ANPPs), a postura do STF não é diferente. Além de legitimar, a corte tem garantido a ampliação do uso de tais práticas. No entanto, verifica-se divergência quanto à consideração delas como direitos: enquanto há entendimento do direito às audiências de custódia para toda e qualquer prisão, no caso do ANPP tem sido legitimado e validado o poder do Ministério Público quanto à propositura ou não, garantindo-se a seletividade do *parquet* que pode escolher a quem oferecê-lo. Quanto à origem, ambos os institutos partem das burocracias do sistema de justiça e recebem posteriormente um amparo legal, após inclusão em planos e políticas criminais oriundos do Parlamento.

O comportamento do STF no caso dos ANPPs tem se revelado ainda mais ampliado que este padrão identificado para os casos em análise, haja vista o uso que vem sendo feito do instituto para réus dos atos antidemocráticos. Uma vez que o inquérito e as prisões são em ação penal originária da corte, o movimento *top down* em curso trará efeitos de uniformização da política pelo menos em todo o sistema de justiça criminal federal.

Assim, independentemente do tipo ou da origem da política, a atuação do STF tende a moldar seus contornos, podendo ampliá-la, condicioná-la, redefini-la ou até mesmo extingui-la.

A análise comparativa dos cinco casos permite identificar regularidades institucionais na atuação do Supremo Tribunal Federal no ciclo das políticas judiciais criminais. Embora a intensidade da intervenção varie conforme a origem e o tipo da política, observa-se padrão consistente de inserção da Corte como agente de governança constitucional.

Nesse contexto, a evidência empírica confirma a utilidade analítica da distinção entre políticas de especialização, voltadas à reorganização de competências e à criação de unidades jurisdicionais específicas; e políticas instrumentais processuais, que introduzem ou consolidam mecanismos capazes de redefinir o fluxo da persecução penal e os padrões de seletividade do sistema.

A tipologia mostra-se capaz de explicar as variações observadas na atuação do STF, evidenciando que suas formas de intervenção diferem conforme o tipo e a origem das políticas, bem como o momento do ciclo em que ocorrem.

O primeiro eixo de variação diz respeito à origem institucional da política. Quando a política possui origem legislativa e já nasce como opção normativa consolidada (varas de violência doméstica) a atuação do STF tende a assumir caráter predominantemente legitimador. A Corte estabiliza o arranjo institucional ao declarar sua constitucionalidade, reduzindo incertezas e permitindo difusão administrativa pelo CNJ. Em contraste, quando a política emerge no interior do próprio sistema de justiça (varas especializadas em lavagem de dinheiro) o STF atua como garantidor da autonomia organizacional do Judiciário. Aqui, a governança constitucional opera como mecanismo de reconhecimento institucional.

Nos casos em que a política provoca reorganização estrutural profunda ou controvérsia institucional significativa (juiz de garantias) a atuação da Corte se

torna mais incisiva. O STF não apenas valida a política, mas fixa parâmetros de implementação, modula prazos e atribui responsabilidades administrativas. Nesse contexto, a Corte exerce papel de desenho institucional. Já nas políticas instrumentais processuais, como as audiências de custódia e o ANPP, a atuação do STF revela maior plasticidade. Em um caso, a Corte transforma prática administrativa em política consolidada e amplia seu alcance; no outro, intervém diretamente na delimitação do público-alvo e na definição dos contornos da discricionariedade ministerial.

A partir da comparação, é possível sistematizar quatro modalidades de intervenção do STF nas políticas judiciais criminais: (i) legitimação, quando a Corte confirma constitucionalidade de arranjos previamente formulados, produzindo segurança jurídica e viabilizando implementação administrativa, muitas vezes validando atos de reorganização interna do Judiciário e reforçando sua autonomia institucional; (ii) indução e coordenação de implementação, quando estabelece parâmetros, prazos ou condições para operacionalização da política, frequentemente em interação com o CNJ, que pode tanto coordenar quanto monitorar esta fase; e (iii) redesenho, quando, por meio de decisões reiteradas ou fixação de teses, redefine critérios de aplicação, delimita público-alvo ou altera a racionalidade da política.

A partir dos casos analisados, pode-se sustentar que o STF exerce forma específica de governança constitucional. Trata-se de atuação estrutural em contextos de judicialização institucional, nos quais decisões judiciais produzem efeitos organizacionais duradouros. Ao intervir nas políticas judiciais criminais, o STF influencia não apenas o conteúdo das normas, mas a arquitetura do sistema de justiça.

5 CONCLUSÃO

O artigo teve como objetivo propor e testar um modelo analítico capaz de classificar as políticas judiciais criminais e examinar a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nas diferentes fases do ciclo de políticas públicas. A partir da análise comparativa dos casos, foi possível não apenas identificar padrões de intervenção, mas também validar empiricamente a

distinção entre políticas de especialização e políticas instrumentais processuais.

Os resultados indicam que a tipologia possui capacidade explicativa ao evidenciar que a atuação do STF varia de maneira sistemática conforme o tipo de política, sua origem institucional e o momento do ciclo em que ocorre a intervenção. Políticas de especialização tendem a mobilizar intervenções voltadas à legitimação e à definição de parâmetros institucionais, enquanto políticas instrumentais revelam maior plasticidade, com atuação mais frequente em processos de implementação, ampliação e redesenho.

A análise também demonstrou que o STF não se limita ao controle de constitucionalidade em sentido estrito. Sua atuação se distribui ao longo do ciclo de políticas públicas, incluindo momentos de formulação, indução de implementação e redesenho. Nesse processo, a Corte exerce funções que podem ser compreendidas como formas de governança constitucional, na medida em que suas decisões produzem efeitos estruturais sobre a organização e o funcionamento do sistema de justiça criminal. Nesse arranjo, o CNJ desempenha papel complementar, atuando como instância de coordenação administrativa responsável pela regulamentação, implementação e monitoramento das políticas, enquanto o STF intervém por meio de decisões com autoridade constitucional, legitimando, delimitando e, em certos casos, redesenhando os arranjos institucionais. A interação entre essas duas instituições configura um circuito de governança no qual jurisdição constitucional e gestão administrativa se articulam.

Do ponto de vista teórico, o artigo contribui ao propor aplicação sistemática do ciclo de políticas públicas ao campo das políticas judiciais criminais, demonstrando que tribunais constitucionais podem ocupar múltiplas posições nesse ciclo, inclusive influenciando etapas tradicionalmente atribuídas aos poderes político-administrativos. Por fim, os achados sugerem que a análise das políticas judiciais criminais exige o deslocamento de abordagens centradas exclusivamente no controle de constitucionalidade para perspectivas que incorporem o ciclo de políticas públicas e a interação entre diferentes instituições do sistema de justiça. Nesse sentido, o modelo proposto oferece uma ferramenta analítica capaz de ser aplicada a outros contextos e políticas, abrindo caminho para investigações comparadas sobre governança judicial e seus efeitos sobre a arquitetura institucional do Estado.

A pesquisa apresenta limitações inerentes ao seu caráter exploratório. Ainda assim, os resultados indicam que a atuação do STF e do CNJ nas políticas judiciais criminais segue padrão relativamente consistente: legitima, delimita, induz e, em determinados contextos, redesenha. Ao evidenciar essa dinâmica, o artigo contribui para o adensamento da literatura sobre *judicial policy* no Brasil e para a compreensão do papel das cortes constitucionais na governança do sistema de justiça criminal.

REFERÊNCIAS

- Baum, L. (1976). Implementation of judicial decisions: an organizational analysis. *American Politics Quarterly*, 4(1), 86-114.
- Baum, L. (2011). *Specializing the courts* (1ª ed.). Chicago: University of Chicago Press.
- Brinks, D. M. (2010). *The judicial response to police killings in Latin America: inequality and the rule of law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Canon, B. C., & Johnson, C. (1999). *Judicial policies: implementation and impact* (2ª ed.). Washington, D.C.: CQ Press.
- Conselho da Justiça Federal. (2003, 12 de maio). *Resolução nº 314, de 12 de maio de 2003*. Dispõe sobre a especialização de varas federais criminais para processar e julgar, na Justiça Federal, crimes contra o sistema financeiro nacional e de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores. [https://www.cjf.jus.br/publico/biblioteca/2003%20-%20RES%20314%20\(12.03.2003\).pdf](https://www.cjf.jus.br/publico/biblioteca/2003%20-%20RES%20314%20(12.03.2003).pdf)
- Conselho da Justiça Federal. (2006, 30 de julho). *Resolução nº 517, de 30 de julho de 2006*. Altera a Resolução nº 314, de 12 de maio de 2003, para incluir os crimes praticados por organizações criminosas na competência das varas federais criminais especializadas em crimes contra o sistema financeiro nacional e lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores. <https://jef.trf5.jus.br/resolucoes/PDFsNormas/resolucoes/CJF/N%BA%20517%20-%202006.pdf>
- Conselho da Justiça Federal. (2013, 18 de dezembro). *Resolução nº CJF-RES-2013/00273 de 18 de dezembro de 2013*. Dispõe sobre os critérios de distribuição de competência das varas federais especializadas em crimes

contra o sistema financeiro nacional e de lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores e naqueles praticados por organizações criminosas. <https://www.cjf.jus.br/publico/biblioteca/Res%20273-2013.pdf>

Conselho da Justiça Federal. (2021, 14 de dezembro). *Resolução n° 742/2021, de 14 de dezembro de 2021*. Dispõe sobre a organização inicial do Tribunal Regional Federal da 6a Região, a reestruturação das unidades da Seção Judiciária de Minas Gerais localizadas em Belo Horizonte e a implementação de medidas administrativas para cumprimento da Lei n° 14.226, de 20 de outubro de 2021. <https://www.cjf.jus.br/publico/biblioteca/Res%20742-2021.pdf>

Conselho Nacional de Justiça. (2007, 8 de junho). *Recomendação n° 9, de 8 de junho de 2007*. Recomenda aos Tribunais de Justiça a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a adoção de outras medidas, previstas na Lei 11.340, de 09.08.2006, tendentes à implementação das políticas públicas, que visem a garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares. <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=864>

Conselho Nacional de Justiça. (2015, 17 de dezembro). *Resolução n° 213, de 15 de dezembro de 2015*. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/04/resoluo-n213-15-12-2015-presidencia.pdf>

Conselho Nacional de Justiça. (2018, 14 de junho). *Resolução n° 254, de 13 de junho de 2018*. Institui a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário e dá outras providências. <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2669>

Conselho Nacional de Justiça. (2019, 6 junho). Painel disponibiliza dados atualizados de unidades especializadas em violência doméstica. *Conselho Nacional de Justiça*. <https://www.cnj.jus.br/painel-disponibiliza-dados-atualizados-de-unidades-em-violencia-domestica-2/>

Conselho Nacional de Justiça. (2020a, 17 de março). *Recomendação n° 62, de 17 de março de 2020*. Suspende as audiências de custódia no país em função da crise sanitária. <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/62-Recomendação.pdf>

Conselho Nacional de Justiça. (2020b, 30 de julho). *Resolução n° 329, de 3 de julho de 2020*. Regulamenta e estabelece critérios para a realização de audiências e outros atos processuais por videoconferência, em processos

penais e de execução penal, durante o estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Federal nº 06/2020, em razão da pandemia mundial por Covid-19. <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3400>

Conselho Nacional de Justiça (CNJ). (2023). *O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha: Ano 2023*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça. <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/violencia-contr-a-mulher/publicacoes/>

Conselho Nacional de Justiça. (n.d.). Dados estatísticos. <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/audiencia-de-custodia/dados-estatisticos/>

Conselho Nacional do Ministério Público. (2017). Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf>

Conselho Nacional do Ministério Público. (2018). Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018. Altera os artigos 1o, 3o, 6o, 7o, 8o, 9o, 10, 13, 15, 16, 18, 19 e 21 da Resolução 181, de 7 de agosto de 2017, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-183.pdf>

Da Ros, L. (2017). Em que ponto estamos? Agendas de pesquisa sobre o Supremo Tribunal Federal no Brasil e nos Estados Unidos. In *Sociologia política das instituições judiciais* (pp. 57-97). Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV.

Dakolias, M. (1999). *Court performance around the world*. Washington, D.C.: World Bank.

Dixon, R., & Landau, D. (2015). Transnational constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment. *International Journal of Constitutional Law*, 13(3), 606-638. <https://doi.org/10.1093/icon/mov039>

Dixon, R., & Landau, D. (2021). *Abusive constitutional borrowing: legal globalization and the subversion of liberal democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Garoupa, N., & Ginsburg, T. (2019). *Judicial reputation: a comparative theory*. Chicago: University of Chicago Press.

- Ginsburg, T. (2003). *Judicial review in new democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gotti, A. (2019). Controle judicial na implementação e gestão de políticas públicas. *Revista CNJ*, 3(2), 8-18. <https://doi.org/10.54829/REVISTACNJ.V3I2.53>
- Gramckow, H. & Walsh, B. (2013). *Developing specialized court services: international experiences and lessons learned*. Washington, D. C.:World Bank. <https://doi.org/10.1596/16677>
- Hirschl, R. (2009). *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press.
- Howlett, M.; Ramesh, M.; Perl, A. (1995). *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Howlett, M. (2011). *Designing public policies: principles and instruments*. Nova York: Routledge.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Understanding public policy through its instruments — From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 20(1), 1-21.
- Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986. (1986, 16 de junho). *Define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7492.htm
- Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. (1998, 3 de março). *Dispõe sobre os crimes de 'lavagem' ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm
- Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. (2006, 7 agosto). *Lei Maria da Penha*.
- Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. (2019, 24 de dezembro). *Institui o Pacote Anticrime*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm
- Lima, L. L., & D'ascenzi, L. (2013). Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, 21(48), 101-110.

- Londero, D. (2024). *O desenvolvimento institucional do Ministério Público Federal no combate à corrupção (1988-2018)*. São Paulo: Dialética.
- Madeira, L. M. (2014). STF como ator político no Brasil: o papel do tribunal no julgamento de ações de políticas sociais entre 2003 e 2013. *Revista Debates*, 8(3), 57-95.
- Madeira, L. M., Dornelles, G., & Geliski, L. (2019). Judicial policy diffusion: a model to analyze specialized state courts fighting organized crime in Brazil. *Sociologies in Dialogue - Journal of the Brazilian Sociological Society*, 5(2), 24-51. <https://doi.org/10.20336/sid.v5i2.111>
- Madeira, L. M., Dornelles, G., & Geliski, L. (2023). O STF e as políticas criminal, penitenciária e de segurança pública: um duplo ponto cego nas agendas de pesquisa? *Política & Sociedade*, 20(52), 255-288. <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2022.e90224>
- Madeira, L. M., & Geliski, L. (2021). An analytical model of the institutional design of specialized anti-corruption courts in the Global South: Brazil and Indonesia in comparative perspective. *Dados*, 64(3). <https://doi.org/10.1590/dados.2021.64.3.240>
- Madeira, L. M., & Geliski, L. (2024a). *Difusão de políticas judiciais anticorrupção: varas especializadas em lavagem de dinheiro e crime organizado no Brasil*. São Paulo: Almedina.
- Madeira, L. M., & Geliski, L. (2024b). Políticas sociais no STF. In R. B. Arantes, & D. W. Arguelhes (Eds.), *STF: o estado da arte*. São Paulo: Martins Fontes.
- Madeira, L. M., & Souza, G. A. D. (2026). Apresentação ao dossiê: quatro décadas da Lei de Execução Penal: construções do encarceramento como problema público. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 19(1), e72293. <https://doi.org/10.4322/dilemas.v19.n1.72293>
- Ministério Público Federal. (2018). *Orientação conjunta nº 3, de 2018*. <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/orientacoes/documentos/orientacao-conjunta-no-3-2018-assinada-pgr-006676712018.pdf>
- Oliveira, V. E. (2019). *Judicialização de políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation*. Berkeley: University of California Press.

Projeto de Lei nº 8045, de 2010. (2010).
<https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/ordemDetalheReuniaoCom.asp?codReuniao=53362>

Projeto de Lei nº 10.372, de 6 de junho de 2018. (2018a, 6 de junho).
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2178170>

Projeto de Lei nº 882, de 19 de fevereiro de 2019. (2019, 19 de fevereiro).
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192353>

Ribeiro, L. M., & Arguelhes, D. W. (2016). CNJ: captura nacional da justiça. *Revista Conjuntura Econômica*, 70(9), 30-32.

Sadek, M. T. (2010) Poder Judiciário: uma nova instituição. In H. Dantas (Org.). *Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios* (pp. 13-19). Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

Silva, F. C. (2018). *Análise da atuação do Conselho Nacional de Justiça no monitoramento e avaliação de políticas judiciárias* [Trabalho de Conclusão de Curso, Especialização em Gestão Pública, Escola Nacional de Administração Pública]. <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3380>

Silva, J. A., & Florêncio, P. de A. (2011). Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. *Revista do Serviço Público Brasília*, 62(2), 119-136.

Souza, G. A., & Madeira, L. M. (2023). Monitoramento prisional no Brasil: expansão institucional em tempos de ambiguidade na política criminal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 13(1), 306-341.

Stone Sweet, A. (2000). *Governing with judges*. Oxford: Oxford University Press.

Supremo Tribunal Federal. (2012, 9 fevereiro). *Ação declaratória de constitucionalidade nº 19*. Relator: Marco Aurélio Mello. Diário Oficial da União, Brasília.

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5719497>

Supremo Tribunal Federal. (2012, 31 maio). *Ação direta de inconstitucionalidade n° 4.474*. Relator: Luiz Fux. Diário Oficial da União, Brasília.

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3994214>

Supremo Tribunal Federal. (2015a, 20 agosto). *Ação direta de inconstitucionalidade n° 5.240*. Relator: Luiz Fux. Diário Oficial da União, Brasília.

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10167333>

Supremo Tribunal Federal. (2015b, 9 setembro). *Arguição de descumprimento de preceito fundamental n° 347*. Relator: Marco Aurélio Mello. Diário Oficial da União, Brasília.

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>

Supremo Tribunal Federal. (2020, 6 outubro). *Habeas Corpus n° 188.888/MG*. Relator: Ministro Celso de Mello. Diário Oficial da União, Brasília.

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754666552>

Supremo Tribunal Federal. (2023, 6 março). *Reclamação n° 29.303*. Relator: Ministro Edson Fachin. Diário Oficial da União, Brasília.

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357865227&ext=.pdf>

Supremo Tribunal Federal. (2023a, 24 agosto). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 6.298*. Relator: Luiz Fux. Diário Oficial da União, Brasília.

https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADI6298_ADI6299_ADI_6300_ADI6305_Despacho_23092021.pdf

Supremo Tribunal Federal. (2023b, 24 agosto). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 6.299*. Relator: Luiz Fux. Diário Oficial da União, Brasília.

https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADI6298_ADI6299_ADI_6300_ADI6305_Despacho_23092021.pdf

Supremo Tribunal Federal. (2023c, 24 agosto). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.300*. Relator: Luiz Fux. Diário Oficial da União, Brasília.
https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADI6298_ADI6299_ADI_6300_ADI6305_Despacho_23092021.pdf

Supremo Tribunal Federal. (2023d, 24 agosto). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.305*. Relator: Luiz Fux. Diário Oficial da União, Brasília.
https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADI6298_ADI6299_ADI_6300_ADI6305_Despacho_23092021.pdf

Taylor, M. (2008). *Judging policy: courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford: Stanford University Press.

Vasconcelos, N. P. (no prelo). STF e judicialização da saúde: uma revisão da literatura. In R. B. Arantes, & D. W. Arguelhes (Eds.), *STF: o estado da arte*. São Paulo: Martins Fontes.

Ligia Madeira: Professora Titular do Departamento de Ciência Política da UFRGS. Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2001), graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2003), mestrado em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2004). Foi coordenadora do PPG em Políticas Públicas da UFRGS entre 2017-2021 e Coordenadora da ABCP Regional Sul entre 20023 e 2025. Coordena o Núcleo de Estudos em Direitos, Instituições Judiciais e Políticas Públicas (NEDIPP/UFRGS) e o Observatório da Violência de Gênero da UFRGS: feminicídios, violência doméstica e violência política. Realizou estágio de pós-doutorado no Departamento de Política Social da London School of Economics and Political Science em 2015 com bolsa da CAPES. E-mail: ligiamorimadeira@gmail.com.

Leonardo Geliski: Advogado e pesquisador nas áreas de Ciência Política, Políticas Públicas e Justiça Criminal, com foco em instituições judiciais, crime organizado, políticas anticorrupção e difusão de políticas públicas no Sul Global. Pós-

doutorando em Sociologia e Ciência Política pela UFSC e doutor em Políticas Públicas pela UFRGS, com estágio de pesquisa na University at Albany (EUA), sob supervisão do Prof. Dr. Matthew C. Ingram. É mestre em Políticas Públicas pela UFRGS e bacharel em Direito pelo UniRitter e em Políticas Públicas pela UFRGS. Atua como docente na especialização em Políticas de Inteligência para o Enfrentamento ao Crime Organizado (UFRGS) e como pesquisador do NEDIPP-UFRGS. Sua pesquisa concentra-se na análise comparada de Ministérios Públicos, especialização institucional no sistema de justiça criminal e difusão de políticas de enfrentamento ao crime organizado. E-mail: geliski.leonardo@gmail.com.

Daiane Londero: Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), pesquisadora visitante no Departamento de Ciência Política da "State University of New York - University at Albany - SUNY" (CAPES). Mestre em Integração Latino-Americana (UFSM) e em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia (PROFNIT-IFRS), Especialista em Direito Público (Esmafe/RS), Direito Aplicado ao Ministério Público (ESMPU), Educação (UFPe), Ensino de Filosofia (UFPe), Educação Profissional e Tecnológica (IFC), Artes (UFPe), Gestão Pública Municipal (UFSM), Controle da Administração Pública (ESMPU), Direito Sanitário (FIOCRUZ) e Ciência de Dados na Administração Pública (UFSM). Graduada em Direito (UFSM), Economia (UFSM) e Filosofia (UFPe). Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Direitos, Desenvolvimento, Instituições e Políticas Públicas (NEDIPP-UFRGS) e do Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania (GPVS). Coordenadora do Subgrupo de pesquisa Crime Organizado Cibernético (COC-NEDIPP). Professora permanente do PPG Segurança Cidadã - UFRGS (Mestrado Profissional) e do PPG Políticas Públicas - UFRGS (Mestrado acadêmico e Doutorado) e das Especializações em Políticas e Ações de Inteligência no Enfrentamento ao Crime Organizado (UFRGS) e Direitos Humanos e Grupos Vulneráveis no Sistema Prisional (UFRGS-SENAPPEN). Pós-doutorado em Políticas Públicas pela UFRGS. Analista do MPU/Direito no Ministério Público Federal. E-mail: daianelondero@gmail.com.

Andréa Lucas Fagundes: Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2022), mestra em

Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2007), especialista em Segurança Cidadã: Violência, Criminalidade e Polícia também pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2005). Graduada em Psicologia pela Universidade Católica de Pelotas (1996). Professora do curso de Psicologia no Centro Universitário CESUCA e professora convidada do Curso de Especialização (EAD) em Políticas e Ações de Inteligência no Enfrentamento ao Crime Organizado/UFRGS. Ampla experiência na área organizacional e do trabalho, participando de processos de desenvolvimento organizacional em empresas/órgãos públicas e privadas. É pesquisadora associada ao Núcleo de Estudos em Direitos, Desenvolvimento, Instituições e Políticas Públicas/UFRGS e atua em projetos de pesquisa em políticas públicas, análise institucional, bem como atuação, formação e saúde mental de operadores do Sistema de Justiça e Segurança Pública. Junto à graduação mantém projetos de pesquisa ligados a transformações no mundo do trabalho, formação e saúde do trabalhador. E-mail: andrealucasfagundes@gmail.com.

Data de submissão: 03/07/2025

Data de aprovação: 11/04/2026