

Gestão judicial de recursos advindos das penas de prestação pecuniária e sua implicação nas políticas públicas

Queli Cristina Jonas Garcia¹¹

Carolina Gabas Stuchi¹²

Carolina Martins Marinho¹³

RESUMO

A questão central da pesquisa volta-se à compreensão da gestão de verba pública no contexto da política institucional do Poder Judiciário na utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária, frisando-se a peculiaridade desses recursos públicos, que se originam no âmbito de um processo judicial e são direcionados para entidades e áreas de políticas públicas a critério do Poder Judiciário. Assim, a pergunta de pesquisa que se intenta responder é: “Quem deve decidir, o que, como, para quem e por que sobre esses recursos”. O estudo é de natureza descritiva, exploratória e qualitativa, mediante levantamento bibliográfico, documental, com coleta de dados junto ao Conselho Nacional de Justiça e Tribunais de Justiça Estaduais, a fim de que se compreenda essa gestão. As teorias mobilizadas para o trabalho voltam-se à transparência, accountability, judicialização de políticas públicas e capacidade institucional, com vistas a analisar a atuação do Poder Judiciário nessa administração. Nessa fase, foi possível constatar que um padrão de gestão do Poder Judiciário ainda está em construção; há deficiência na publicidade e transparência dos dados, eis que muitos tribunais não dispõem dos dados de forma aberta em seus sites institucionais, demandando consulta aos Juízos de cada Unidade Judicial a fim de conhecer a movimentação de valores, a destinação dada aos mesmos, bem como as entidades beneficiadas e a finalidade dos valores destinados. Observou-se, ainda, que os recursos advindos da pena de prestação pecuniária em análise são “extraorçamentários” e a alocação tem como fundamentação legal resoluções do CNJ, que dispuseram sobre as diretrizes para a gestão e destinação desses valores.

Palavras-chaves: **prestação pecuniária**; gestão judicial de recursos públicos; transparência; capacidade Institucional.

Judicial management of resources derived from pecuniary penalties and its impact of public policies

ABSTRACT

The central issue of the research focuses on understanding the management of public funds within the context of the institutional policy of the Judiciary regarding the use of resources arising from the application of pecuniary penalties, emphasizing the particularity of these public resources, which originate from a judicial process and are directed to entities and public policy areas at the discretion of the Judiciary. Thus, the research question aimed to be answered is: "Who should decide what, how,

¹¹ Doutoranda em Políticas Públicas pelo Departamento de Pós-graduação em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC. E-mail: queli.garcia@ufabc.edu.br

¹² Docente da Universidade Federal do ABC. E-mail: carolina.stuchi@ufabc.edu.br

¹³ Docente da Universidade Federal do ABC. E-mail: marinho.carolina@ufabc.edu.br

for whom, and why regarding these resources?" The study is descriptive, exploratory, and qualitative, based on a bibliographic and documentary survey, with data collection from the National Justice Council and State Courts Law, in order to understand this management. The theories employed in the study focus on transparency, accountability, judicialization of public policies, and institutional capability, with a view to analyzing the Judiciary's role in this administration. At this stage, it was possible to ascertain that a management standard within the Judiciary is still under construction; there is a deficiency in the publicity and transparency of the data, as many courts do not provide the data openly on their institutional websites, requiring consultation with the Courts of each Judicial Unit to learn about the movement of funds, their allocation, as well as the entities benefited and the purpose of the allocated funds. It was also observed that the resources derived from the pecuniary penalty under analysis are "extra-budgetary," and their allocation is based on CNJ resolutions, which set out the guidelines for the management and allocation of these funds.

Keywords: pecuniary penalty; judicial management of public resources; transparency; institutional capability.

1. INTRODUÇÃO

A questão central da pesquisa volta-se à compreensão da gestão de verba pública no contexto da política institucional do Poder Judiciário na utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária, frisando-se a peculiaridade desses recursos públicos, que se originam no âmbito de um processo judicial e são direcionados para entidades e áreas de políticas públicas a critério do Poder Judiciário.

O tema é de recente publicização, tendo sido abordado em matéria publicada no periódico Folha de São Paulo, em parceria com o site de jornalismo de dados Pindograma, apontando a falta de uniformidade nos critérios de repasses desses recursos (Ferreira e Marques, 2021).

A partir dessa incipiente e pontual veiculação de informações, surgiram vários questionamentos acerca da singularidade da gestão judicial de recursos advindos de ações penais: O que é esse recurso e qual sua natureza? Passa por processo orçamentário? Como é estruturada essa gestão? Quem decide sobre o direcionamento dessa verba pública? Para quem vai esse recurso? Como é feita a escolha dos beneficiários? Como são sistematizados e publicizados os dados? Qual normativa padroniza essa gestão? Qual área de política pública é mais beneficiada? Por que o judiciário é o responsável pela administração desse recurso público?

Essas indagações foram sintetizadas na pergunta central de pesquisa que é: Quem deve decidir, o que, como, para quem e por que sobre esses recursos?.

A investigação científica caracteriza-se pelo ineditismo e centra-se nos valores arrecadados a título de pena de prestação pecuniária que é aplicada em substituição à pena privativa de liberdade. Tal sanção decorre de disposição do Código Penal (artigos 32, II; 43, I e 45, §1º), que trata da pena restritiva de direito, espécie da pena em análise, estabelecendo que a referida penalidade consiste no pagamento em dinheiro à vítima, a seus dependentes ou à entidade pública ou privada com destinação social, de importância fixada pelo juiz, não inferior a 1 (um) salário mínimo nem superior a 360 (trezentos e sessenta) salários mínimos (Brasil, 1940).

Para melhor compreensão e caracterização do objeto de estudo importante esclarecer que o pagamento de prestação pecuniária, quando não houver possibilidade de ser direcionado às vítimas ou aos dependentes serão revertidos para as entidades públicas ou privadas com destinação social, conforme mencionado no §1º do art. 45 do CP¹⁴.

A partir do pagamento da pena pecuniária, cabe ao Juiz da Execução Criminal a aplicação desse recurso, no entanto, não havia uniformização dos critérios para gestão dos valores, assim, o

¹⁴ § 1º do artigo 45 do CP: “A prestação pecuniária consiste no pagamento em dinheiro à vítima, a seus dependentes ou a entidade pública ou privada com destinação social, de importância fixada pelo juiz, não inferior a 1 (um) salário mínimo nem superior a 360 (trezentos e sessenta) salários mínimos. O valor pago será deduzido do montante de eventual condenação em ação de reparação civil, se coincidentes os beneficiários.”

Conselho Nacional de Justiça - CNJ, com o intuito de “dar maior efetividade às prestações pecuniárias, aprimorando-se a qualidade da destinação das penas impostas”, bem como “uniformizar as práticas para o fomento à aplicação da pena de prestação pecuniária” (CNJ, 2012), regulamentou a questão com a normativa que trata da destinação dos recursos provenientes do cumprimento de penas de prestação pecuniária, transação penal, entre outros, por meio da Resolução n. 154/2012.

Dessa forma, é em relação a esses valores arrecadados a título de prestação pecuniária e que serão direcionados às entidades públicas ou privadas com destinação social que esse estudo se volta, tendo como escopo geral o intuito de melhor compreender a gestão desses recursos, o que essa obrigação para o Poder Judiciário implica em termos de regulamentação e administração desses valores e sua repercussão nas políticas públicas beneficiadas, considerando, sobretudo, a precariedade das informações disponíveis sobre o funcionamento do sistema da justiça e que essas são, via de regra, quantitativas (Machado, 2015) e que há lacuna na discussão entre efeitos das decisões judiciais e seus procedimentos (Castro, 2019).

A pesquisa visa, assim, uma melhor compreensão acerca da gestão desses recursos por meio de investigação empírica sistemática, a fim de apreender a atuação do poder judiciário na gestão dos recursos, e terá como base a literatura referente à transparência, accountability, judicialização de políticas públicas e capacidade institucional.

A pesquisa abarca tanto uma análise dos procedimentos legais e jurisdicionais a fim de compreender essa dinâmica da gestão dos recursos por parte do Poder Judiciário, quanto à correlação entre as deliberações judiciais e as políticas públicas respectivas em razão da escolha das entidades e áreas de políticas públicas que se beneficiam da destinação desses recursos.

Ressalte-se a importância da pesquisa para uma melhor compreensão da gestão dos recursos provenientes da pena de prestação pecuniária, dada abordagem esparsa, sem acesso público a um banco de dados centralizado referente ao tema da pesquisa, contribuindo, portanto, para o aprimoramento das políticas públicas voltadas à gestão de recursos e para a pesquisa acadêmica, que se propõe a adentrar em um universo peculiar e de certa forma restrito em termos de acesso à informação, considerando, sobretudo, que são recursos públicos que não constam em orçamento público, não existindo trabalhos que versem sobre o tema de pesquisa, o que evidencia a atualidade e ineditismo do estudo, revelando, assim, contribuição de destaque para o campo do direito e das políticas públicas.

Além desta introdução, o artigo conta com quatro sessões: na primeira sessão trataremos a discussão teórica, em que será apresentada a literatura mobilizada para o estudo a fim de auxiliar a apreensão dos padrões de organização da instituição e as funções do órgão; a sessão seguinte apresenta a justificativa e as hipóteses para a pesquisa; a terceira volta-se à metodologia para a coleta de dados, que exporá o percurso do desenho de pesquisa; a quarta sessão explicitará os achados

preliminares da pesquisa e, por fim, as considerações finais para o estágio em que se encontra a pesquisa.

Espera-se que esse projeto contribua para trazer luz a esses recursos administrados pelo poder judiciário, ampliando a compreensão de sua atuação no contexto dessas ações específicas e os efeitos e resultados da gestão dos recursos e, consequentemente, sua implicação para as políticas públicas, aprimorando o debate da gestão judicial desses recursos públicos, bem como as repercussões decorrentes da intervenção do sistema de justiça nessa seara.

1. Revisão de Literatura

A abordagem teórica da pesquisa, voltada à literatura que trata de judicialização de políticas públicas, transparência, accountability e capacidade institucional, auxiliará a apreender os padrões de organização da instituição e a expansão das funções do órgão, neste sentido, especificamente em relação ao objeto empírico, contribuirá para a análise da gestão dos recursos advindos das penas judiciais, o que Pereira Júnior (2018) caracteriza como uma função atípica, já que o Judiciário exerce tarefa que deveria ser realizada por outros poderes.

O estado da arte também apoiará o delineamento dos fatores e métodos que conduzem às práticas para a aplicação da pena de prestação pecuniária, bem como seus efeitos em termos institucionais, com foco no processo decisório dessa destinação judicial e sua correlação com as políticas públicas correspondentes.

Os pontos de conexão entre direito, instituições e políticas públicas têm sido cada vez mais recorrentes na literatura especializada, principalmente em âmbito internacional, conforme expuseram Souza e Bucci (2019), ressaltando, ainda, os autores, que essa conexão permite tratar de questões como compartilhamento de instituições, relações entre políticas públicas e diferentes espécies normativas, elaboração de arranjos institucionais, discricionariedade, processos e seu regramento, formatação dos desenhos jurídicos institucionais e instrumentalização do direito para a implementação das políticas públicas. Todas essas questões tangenciam o objeto de pesquisa e auxiliarão a perscrutar o procedimento que conduz à destinação dos recursos por parte do Poder Judiciário às entidades beneficiadas.

Essa correlação cada vez maior entre direito, instituições e políticas públicas tem colocado luz ao papel do Judiciário como protagonista na arena política e tem ensejado várias discussões e análises do impacto desse papel, que vem sendo apontadas pela literatura, especificamente, acerca do arranjo institucional, legitimidade democrática, representação, ativismo e limites ou desafios para o controle do Judiciário (Cunha; Oliveira, 2019).

O papel político atribuído ao Poder Judiciário, conforme tratado por Arantes (2007), sofreu influência dos pensamentos de Locke e Montesquieu que consideraram que a ordem política liberal não poderia prescindir da distinção de funções entre executivo, legislativo e judiciário, tendo a separação de poderes como modelo para limitar o governo e defesa das liberdades individuais, daí advém o controle que o Poder Judiciário exerce sobre os demais poderes em razão do controle da constitucionalidade das leis, o que acaba por impor comportamentos, autorizar ações do governo e gerar políticas públicas.

Barboza e Kozicki (2012) destacam a supremacia constitucional, que foi adotada pela Constituição norte-americana de 1787, como inspiração a vários países, na segunda metade do século XX, particularmente em contextos de estabelecimento de regimes democráticos após longos períodos de governos ditatoriais. Foi esse constitucionalismo democrático, segundo Vianna, Burgos e Salles (2007), que fez despontar um judiciário dotado da capacidade de exercer jurisdição sobre a legislação produzida pelo poder soberano.

Em âmbito nacional, temos vivenciado um contexto de atuação mais proeminente do Poder Judiciário em matéria de políticas públicas e os diversos direitos sociais a ela correlatos a partir da Constituição Federal, conforme ressaltou Oliveira (2019):

A chamada judicialização das políticas públicas se disseminou no Brasil após a Carta de 1988, que constitucionalizou direitos sociais e uma série de políticas públicas a eles relacionadas. Juntamente com a constitucionalização de políticas públicas, ocorreu também o fortalecimento das instituições do sistema de justiça, especialmente o MP¹⁵ e a criação e institucionalização das DPs¹⁶. Por fim, verificou-se a ampliação dos mecanismos de acesso ao sistema de justiça. Esses fatores criaram um ambiente favorável à utilização do sistema de justiça como uma arena institucional eficiente na garantia de direitos sociais como saúde, educação, assistência, habitação, saneamento etc. (Oliveira, 2019, p. 19).

Esse papel crescente que vem desempenhando o Poder Judiciário tem sido justificado por falhas em políticas públicas empreendidas, ou pela ausência delas, por parte dos outros poderes, o que tem mobilizado o sistema de justiça com mais frequência nos últimos anos, sendo esse fenômeno chamado de judicialização da política (Couto; Oliveira, 2019, p. 140).

O conceito de judicialização da política nos conduz a dois principais pontos de análise, conforme destacado por Engelmann (2017), tanto para o

fenômeno de crescimento do potencial de mediação política do Poder Judiciário, quanto para uma percepção de desvirtuamento do que seriam as atividades típicas de um poder de Estado politicamente neutro e encarregado de interpretar o espírito das

¹⁵ MP: Ministério Público (nota da pesquisadora)

¹⁶ DPs: Defensorias Públicas (nota da pesquisadora)

leis e a vontade do legislador, conforme a acepção clássica de Montesquieu. (Engelmann, 2017, p. 18-19).

O sistema de justiça tem presença crescente na arena política, gera controvérsias e nos remete à análise dos fatores ou condições que propiciam um papel mais atuante do Judiciário nas questões sociais, econômicas e políticas.

A judicialização de políticas enseja controvérsias e angaria defensores e detratores ao redor do tema, Engelmann e Cunha Filho (2013) identificaram como argumentos contrários à judicialização: princípio da separação dos poderes e legitimidade política dos poderes Executivo e Legislativo para definirem políticas; racionalização da administração pública; “tiro pela culatra”; reserva do possível no orçamento público e isonomia/equidade. Estes argumentos apontam, em suma, que o Poder Judiciário não tem legitimidade e capacidade técnica de alocar recursos e implementar políticas públicas; aumentam desigualdades, já que atendem mobilização judicial daqueles que tem recursos para acessar o sistema de justiça e os recursos públicos não são suficientes para atender todas as determinações judiciais.

Uma das principais críticas à crescente atuação do sistema de justiça na arena política é a de que o Poder Judiciário não é órgão competente para tratar de questões políticas por não ter sido eleito pelo povo e, portanto, não ter legitimidade democrática para intervir nesses assuntos (Barboza; Kozicki, 2012).

111

É preciso considerar, também, nesse cenário de críticas à atuação do Poder Judiciário que o órgão volta-se, majoritariamente, à questão “intra partes”, ou seja, há a análise de uma situação entre partes determinadas, assim, o litígio tem um contexto restrito, pela própria observância ao preceito de devido processo legal.

Ou, conforme explicitado por Mendes (2008, p. 65), a corte, na análise de casos reais, analisa a lei segundo uma abordagem retrospectiva e prospectiva, mediante uma metodologia decisória, que opera de baixo para cima (*bottom up*), decidindo de modo incremental de forma a construir jurisprudência rica em detalhes, partindo, portanto, dos casos concretos para a generalização; ao passo que o legislador produz normas prospectivas, gerais e abstratas, consequentemente, com regulamentação normativa de alcance futuro e a atingir situações de cunho coletivo. Mendes (2008, p. 95) pontua, contudo, que o parlamento teria vantagem, em termos de capacidade institucional, no que se refere à linguagem dos direitos que seria apresentada de forma menos técnica e hermética.

Nesse sentido, como salientado por Ximenes e Silveira (2019), a tradição dogmático-normativa que forma os agentes tradicionais do sistema de justiça circunscreve-se a uma atuação que analisa o conteúdo em si das decisões judiciais e não o caráter multifacetado das políticas em questão.

E, conforme mencionado por Taylor (2007), os juízes podem interferir nas políticas em uma variedade de modos e em diferentes momentos, ressaltando, ainda, o autor, que a cultura interna dos

juízes é frequentemente responsabilizada pelo formalismo dos juízes brasileiros que priorizam princípios legais abstratos em detrimento de consequências políticas concretas, com base em justificativas legais, o que acaba resultando na ênfase de direitos individualistas em prejuízo da sociedade em geral.

Dessa forma, a atuação do Poder Judiciário levanta várias questões como, por exemplo, a separação dos poderes, o fundamento jurídico da limitação do Poder Judiciário face ao poder discricionário do Poder Executivo, as limitações financeiras para a implementação das decisões judiciais, a desorganização do processo de seleção de prioridades e reserva de meios a fomentarem políticas públicas empreendidas pelos Poderes Executivo e Executivo (Bucci, 2006).

Appio (2005, p. 149) assinala que o Poder Judiciário pode, ocasionalmente, exercer determinada função que não é de sua especialidade, já que a separação dos poderes, embora evidencie a especialização das funções do Estado, não veda o seu exercício, desde que compatível com sua atividade-fim.

Pende uma profícua discussão se os atos de gestão judicial dos recursos advindos da pena de prestação pecuniária poderiam ser caracterizados como atividade-fim do Poder Judiciário, a partir da análise da fundamentação legal que deu origem a essa atuação, da natureza do recurso e da estrutura utilizada pelo Poder Judiciário para fazer frente a esse encargo.

Um dos pontos colocados por Appio (2005, p. 150) acerca da possibilidade de intervenção do Poder Judiciário na atividade legislativa ou administrativa, caso não exista a reserva absoluta da lei e desde que haja mecanismos de democracia participativa entre a instância judicial e a sociedade, é uma linha de análise a ser empreendida na gestão analisada. Isso porque, o judiciário estaria atuando na produção de normas para estabelecer diretrizes acerca desse recurso público, em razão de omissão de atividade normativa do legislativo.

No entanto, ao estabelecer pauta de prioridade na implementação e execução de políticas públicas, o judiciário estaria substituindo a figura do legislador/administrador sem possuir aparato técnico para a identificação das reais prioridades das políticas (Appio, 2005, p. 151).

Oportuno evidenciar, igualmente, o quanto pontuado por Mendes (2008, p. 6-7): é ingênuo supor que o tribunal pode fazer o que as instituições representativas têm se eximido de fazer, sem que essa crítica seja direcionada ao papel do judiciário na democracia. Existe uma divisão de trabalho jurídico entre os poderes, com funções típicas singulares, que não devem ser misturadas: criar regras, executá-las e adjudicar conflitos conforme essas regras (2008, p. 65).

Essa linha tênue de atuação por vezes se contrapõe ou amplia a atuação dos entes públicos envolvidos, levantando questões como discricionariedade e legitimidade dos atores, bem como interação entre os poderes, o que demonstra a pertinência do presente projeto de estudo a contribuir com a discussão para o campo científico.

No tocante à independência e discricionariedade dos atores do sistema de Justiça, em que pese a atuação mais proeminente, direta ou indiretamente no policy making por meio de suas decisões, judiciais ou extrajudiciais, a literatura tem apontado ausência de mecanismos eficientes de transparência e de controle externo de seus membros, com pouca atenção à discricionariedade da burocracia pública destes órgãos e como isto afeta sua atuação (Lotta; Oliveira; Vasconcelos, 2020; Kerche, 2018; Couto; Oliveira, 2019).

Importante consignar que a discricionariedade deve ser entendida como os graus diversos em que os atores estatais podem deliberar, bem como o grau de liberdade para agir, e, a accountability é a prestação de contas e responsabilização dos atores em decorrência de sua atuação face um ator externo, ressaltando, ainda, que, na democracia, quanto maior a discricionariedade, maior deveria ser a accountability (Kerche, 2018).

Ainda em relação à discricionariedade dos atores do sistema de justiça, Lotta, Oliveira, e Vasconcelos (2020) ressaltam que a partir desse espaço de liberdade para tomada de decisão são empreendidas políticas que originam serviços, sanções ou promoção de acesso ou exclusão da população, impactando, portanto, as políticas públicas e o acesso à justiça.

Ademais, outro importante aspecto apontado pelas referidas autoras é que a autonomia dos membros do sistema de justiça não é acompanhada de accountability, havendo pouca transparência para além do que se encontra nos processos administrativos ou judiciais (Lotta; Oliveira; Vasconcelos, 2020).

Esta questão de atores pouco accountable vai de encontro ao entendimento de que, em uma democracia liberal, quanto maior a discricionariedade, maior deveria ser a accountability, já que atores estatais com mais ampla liberdade de tomada de decisão e, portanto, maior discricionariedade, deveriam contar com mecanismos eficientes de transparência e de controle externo de seus membros (Kerche, 2018 e 2018a), o que não é reforçado pelo papel do CNJ sobre o sistema de justiça brasileiro, dada a formação do órgão e o papel do STF a analisar, em última instância, os pleitos dos que recorrem de decisão de instâncias inferiores, inclusive das próprias decisões do CNJ.

Em que pesem as críticas, a defesa de um Poder Judiciário independente é majoritária na literatura por considerar que a proteção a ingerências externas assegura direitos que evitam que as decisões judiciais sejam influenciadas por questões políticas e, portanto, privilegiem maiorias conjunturais. Contudo, essa independência não garante a imparcialidade absoluta (Kerche, 2018a).

Essa controvérsia entre independência e accountability do sistema de justiça expõe a contraposição de valores republicanos e democráticos à sua própria legitimidade, já que detém controle sobre os demais poderes, atuando com independência, mas não se sujeita ao controle externo. Nesse sentido:

A questão aqui é que a concepção de interesse público, reduzido ao seu aspecto republicano, centrado no elemento estatal, tem privilegiado, na prática, um padrão de operação das instituições do sistema de justiça e judiciárias, pelo menos no âmbito do controle, fundado em uma gramática de insulamento das instituições do sistema judicial em relação à soberania popular. Este insulamento é nefasto para a democracia brasileira, porque tensiona a soberania e estabelece uma disputa no campo da representação política que ‘configura curiosamente um paradoxo de legitimidade, pois, de um lado, as formas de representação extraparlamentar’ – pretensamente resolvidas pela linguagem do accountability – ‘acusam implícita ou explicitamente limites na representação eleitoral, mas, de outro lado, não possuem mecanismos próprios claros ou aceitos capazes de alicerçarem sua própria legitimidade’ (Lavalle e Vera, 2011:127). (Avritzer; Marona, 2017, p. 375).

A soma da transparência dos atos públicos, do fortalecimento das instituições e da judicialização das políticas públicas permite expor novos caminhos e novas soluções que estão sendo construídas em termos de instrumentalização do direito para a implementação das políticas públicas; contudo expõe a discricionariedade das instituições e atores do sistema de Justiça (Stuchi; Oliveira; Ximenes, 2020).

A capacidade institucional do judiciário também merece destaque nesse estudo para abordar as linhas de análise delineadas nessa seção e será analisada nos dois enfoques elucidados por Marinho (2018, p. 17):

“A discussão sobre capacidade institucional envolve tanto uma questão formal de (i) o judiciário normativa/institucionalmente ter poderes e meios para resolver questões políticas que, a princípio, deveriam ser decididas pelos poderes políticos; como uma questão de (ii) habilidade, capacidade substantiva ou instrumental, de as cortes conseguirem compreender determinado problema e darem uma resposta satisfatória a ele.”.

A estrutura legal e institucional é imprescindível para a organização da gestão dos recursos, especialmente a informação e transparência dos atos públicos quanto à arrecadação e destinação dos valores, a sistematização dos dados e disponibilização dos mesmos em plataformas de fácil acesso, o conhecimento especializado dos profissionais que atuam na escolha e na prestação de contas dos beneficiários, bem como os custos envolvidos nesses processos e procedimentos dessa estrutura.

Saliente-se que a disponibilização e o acesso à informação dos dados referentes à gestão é ponto crucial e intrínseco a essa capacidade institucional do judiciário, já que:

(...) a mediação das relações entre o poder visto no sentido amplo, e a sociedade civil, se faz por meio da informação. Neste sentido, a democratização do acesso à informação, a geração de estruturas de informação menos manipuladas e estruturadas em redes descentralizadas, tornam-se essenciais (Dowbor, 2003, p. 23).

A melhoria da gestão pública perpassa pelo aprimoramento no que se refere ao acesso às informações, accountability e “os mecanismos voltados à “coordenação e cooperação” das/entre as políticas, agências, setores e gestores – questão cara principalmente aos problemas relacionados à implementação de políticas públicas.” (Gontijo, 2012).

Esta abordagem teórica servirá de base para a compreensão da atuação do ente face às intervenções judiciais decorrentes de gestão de recursos advindos de pena.

2. Argumento e Hipóteses

A contribuição da pesquisa, conforme já salientado, centra-se em dar conhecimento acerca da gestão dos recursos provenientes da pena de prestação pecuniária, dada a abordagem esparsa e considerando que parte expressiva dos dados não está disponibilizada em plataformas de dados públicos, o que evidencia a relevância social e acadêmica da pesquisa que se propõe a adentrar em um universo peculiar e de certa forma restrito em termos de acesso à informação, considerando, sobretudo, que são recursos públicos que não constam em orçamento público.

Ressalte-se, ainda, o ineditismo da pesquisa a contribuir para o campo do direito e das políticas públicas.

A partir do percurso metodológico explorado com análise dos dados empíricos, legislações e da correlação com o arcabouço teórico, espera-se apreender os procedimentos adotados e a atuação dos atores do Poder Judiciário em relação à gestão dos recursos advindos das penas pecuniárias e os decorrentes impactos nas políticas públicas com a destinação das verbas às entidades beneficiadas, auxiliando, assim, a construção do campo normativo sobre o assunto.

As hipóteses formuladas a partir da questão central é a de que um padrão de gestão do Poder Judiciário ainda está em construção e há deficiência na publicidade e transparência dos dados, eis que muitos tribunais não dispõem dos dados de forma aberta em seus sites institucionais, demandando consulta aos Juízos de cada Unidade Judicial a fim de conhecer a movimentação de valores, a destinação dada aos mesmos, bem como as entidades beneficiadas e a finalidade dos valores destinados.

3. Desenho de Pesquisa

Diante de uma produção ainda emergente dos estudos acerca da gestão de recursos advindos da aplicação de penas pecuniárias em substituição a penas privativas de liberdade e os impactos decorrentes da atuação do Poder Judiciário no contexto de políticas públicas, este projeto se propõe

a expor e sistematizar os dados para compreender e analisar a atuação do Poder Judiciário e as repercussões daí decorrentes para as políticas públicas.

O percurso metodológico para o estudo pode ser caracterizado como sendo de natureza descritiva, exploratória e qualitativa, reforçado pela apresentação de dados empíricos referentes às penas de prestação pecuniária no período compreendido entre os anos de 2012 a 2024, em que foi solicitado acesso aos dados que discriminassem os valores arrecadados e destinados, entidades que receberam esses valores e finalidade desses recursos, a fim de empreender uma análise comparativa entre os tribunais do país acerca da forma de gestão e da publicidade desses recursos pecuniários.

Esse procedimento tem o propósito de delinear a estrutura judiciária para essa gestão judicial de recursos públicos, empreendendo uma análise comparativa entre os tribunais do país acerca do sistema de gestão, bem como de informação e da publicidade desses recursos públicos sob gestão judicial ora em análise.

Para a consecução do objetivo da pesquisa, intentamos mapear os recursos e ações, descrevendo os responsáveis pela administração dos valores, o fundo monetário em que são depositados, os destinatários e as áreas de políticas públicas beneficiadas com os recursos, o que será feito concomitantemente com a pesquisa documental (leis, resoluções, provimentos, editais, manuais, atos normativos, cartilhas e jurisprudência), mediante a aplicação hermenêutica jurídica.

A iniciativa deste estudo se constitui como fonte de subsídios para conhecer a gestão da pena de prestação pecuniária decorrente de condenações criminais e as realidades regionais da estrutura de seu gerenciamento e do direcionamento desses recursos por parte do Poder Judiciário.

O tratamento dos dados e o arcabouço documental e bibliográfico a respeito do objeto de pesquisa auxiliarão a compreender eventuais dificuldades ou entraves que condicionariam a atuação dos envolvidos, bem como a gestão dos recursos conduzidos pelo Poder Judiciário.

O método de estudo de casos será utilizado como estratégia de pesquisa, em que a lógica de planejamento incorpora abordagens específicas à coleta e à análise de dados (Yin, 2001, p. 33). A descrição auxiliará a obter informações, sistematizá-las e possibilitar a inferência sobre fatos não observáveis e observados (King; Keohane; Verba, 1994, p. 34).

4. Resultados, Implicações e Discussão

A partir da pesquisa empreendida e dos dados coletados junto aos Tribunais Estaduais do país e CNJ, em uma análise preliminar, é possível inferir que valores expressivos estão sendo administrados por meio de uma política institucional do Poder Judiciário na utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária, frisando-se a peculiaridade desses recursos

públicos, que se originam no âmbito de um processo judicial e são direcionados para entidades e áreas de políticas públicas a critério do Poder Judiciário.

A tabela que segue demonstra em um contexto específico e pontual o direcionamento dos recursos para a área da saúde na pandemia do Coronavírus.

Tabela 1 - Recursos destinados pelo Poder Judiciário para combate à pandemia da Covid-19, por Estados do Brasil, no período de 01/06/2020 a 14/11/2021.

Estado	Valor
Paraná	R\$ 129.062.116,93
Santa Catarina	R\$ 26.603.831,30
Rio Grande do Sul	R\$ 17.048.946,52
Goiás	R\$ 10.412.530,02
Pernambuco	R\$ 7.484.032,13
São Paulo	R\$ 6.825.821,59
Sergipe	R\$ 5.519.496,02
Espírito Santo	R\$ 5.458.009,24
Paraíba	R\$ 4.655.783,95
Distrito Federal	R\$ 4.538.158,55
Rondônia	R\$ 4.365.307,98
Tocantins	R\$ 4.000.000,00
Mato Grosso	R\$ 3.115.106,43
Mato Grosso do Sul	R\$ 3.091.639,74
Rio Grande do Norte	R\$ 2.242.902,64
Bahia	R\$ 1.958.377,11
Ceará	R\$ 1.841.839,65
Roraima	R\$ 1.316.846,00
Alagoas	R\$ 1.156.649,20
Acre	R\$ 794.542,18
Maranhão	R\$ 779.671,28
Piauí	R\$ 754.548,11
Amapá	R\$ 300.000,00
Amazonas	R\$ 174.452,77
Pará	R\$ 169.450,96
Total	R\$ 243.670.116,30

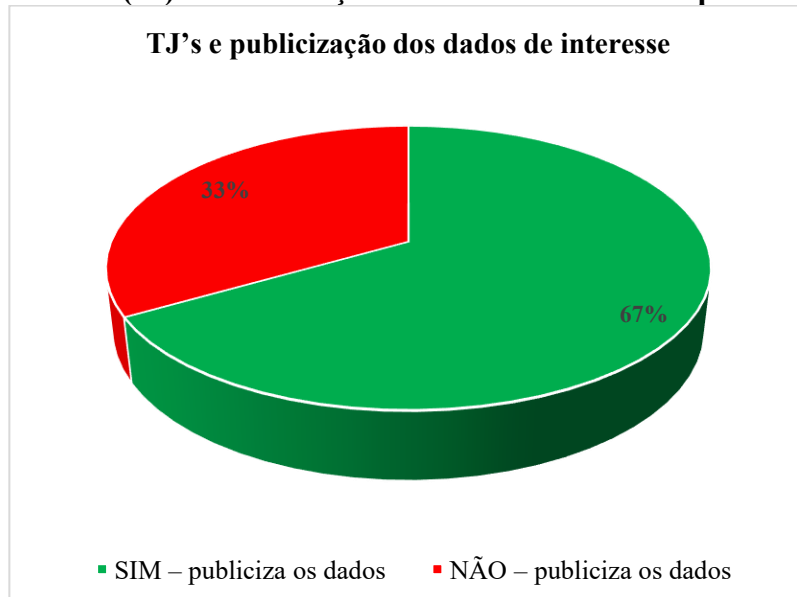
117

Fonte Tabela 1: elaborada pela autora a partir dos dados divulgados pelo CNJ (CNJ, 2021a).¹⁷

Outra questão que sobressai da coleta de dados é que a maioria dos TJ's (18 TJ's) vem, desde o ano de 2010, dando publicidade aos dados referentes à pena de prestação pecuniária, em que pese, mesmo após doze anos de regulamentação do CNJ, ainda número significativo (9 TJ's) não disponibilizar os dados em seus sítios institucionais, conforme representado no gráfico 5, que segue.

¹⁷ Dados numéricos resultantes de seleção dos dados obtidos na fonte ao filtrar os dados por 'Segmento de Justiça Estadual'.

Gráfico (x5) – Publicização dos dados de interesse pelos TJ's



Fonte: elaborado pela autora com base nas informações coletadas nos sites institucionais dos TJ's, informados e localizados pela autora, entre 15/10/2024 e 19/10/24, 2024.

118

Esse resultado demonstra que há falha na sistematização e centralização das informações em formato eletrônico de acesso universal, bem como deficiência na publicidade e transparência dos dados. Em que pese o esforço do poder judiciário para regulamentação e aprimoramento dessa gestão, a ausência de informações padronizadas, sistematizadas, em plataformas públicas de fácil acesso de todos os dados referentes ao recurso público, da arrecadação, manejo à destinação, sem exposição ou com apresentação precária de critérios públicos e administrativos que orientam toda a gestão, bem como o descumprimento ou o cumprimento parcial de regulamentações sobre o assunto por parte dos tribunais, demonstram a dificuldade do próprio judiciário em coletar esses dados, adotar um sistema integrado e compartilhado que viabilize a padronização e publicidade das informações e dispor de

estrutura administrativa a dar conta da complexidade e variedade de informações dispersas em unidades gestoras dos vinte e seis estados da federação, mais o DFT, evidenciando que essa gestão ainda está em processo de construção.

Dessa forma, as considerações preliminares do trabalho são no sentido de demonstrar que muitos tribunais não têm banco de dados centralizados e constantes em plataformas públicas e que o judiciário administra recurso público extraorçamentário. Isso destaca a relevância social e acadêmica da pesquisa que se propõe a adentrar em um universo peculiar e restrito em termos de acesso à informação, considerando, sobretudo, que são recursos públicos que deveriam constar no orçamento público.

REFERÊNCIAS

APPIO, Eduardo. *Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2005.

ARANTES, Rogério B. (2007), “Judiciário: entre a Justiça e a Política”, in L. Avelar; A. O. Cintra (org.), *Sistema político brasileiro: uma introdução*, Rio de Janeiro e São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer e Unesp.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie. (2017), “A Tensão entre Soberania e Instituições de Controle da Democracia Brasileira”, *Dados*, vol. 60, nº 2: 359-393.

BARBOZA, Estefânia. M. Q.; KOZICKI, Katya. (2012), “Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas”, *Revista Direito FGV*, vol. 8, n. 1: 59-86.

BRASIL. Código Penal (1940). *Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940*. RJ: Presidência da República, [1991]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em 19 jul. 2021.

BUCCI, Maria Paula D. (2006), “O conceito de política pública em direito”, in M.P.D. Bucci (org.), *Políticas Públicas: reflexão sobre o conceito jurídico*, São Paulo, Ed. Saraiva.

CASTRO, Paulo Alexandre B. (2019), “Confiança Pública e Legitimidade do Poder Judiciário: a agenda de pesquisa pendente no Brasil”, *Revista da CGU*, vol. II, nº 20: 1284-1291.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2012). *Resolução 154/2012, de 13 julho de 2012*. Define a política institucional do Poder Judiciário na utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/58>. Acesso em: 19 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2021). *Recursos destinados pelo Poder Judiciário para combate à pandemia da COVID-19*. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=ba21c495-77c8-48d4-85ec-ccd2f707b18c&sheet=b45a3a06-9fe1-48dc-97ca-52e929f89e69&lang=pt-BR&opt=cursel&select=clearall>. Acesso em: 28 jul. 23 (a).

COUTO, Cláudio G.; OLIVEIRA, Vanessa E. (2019), “Politização da Justiça: atores judiciais têm agendas próprias?”, *Cadernos Adenauer XX*, vol. 1, nº 1: 139-162.

CUNHA, Luciana G.; OLIVEIRA, Fabiana L. (2019), “Acesso à Justiça: percepção e comportamento dos brasileiros”, in V. E. Oliveira (org.), *Judicialização de Políticas Públicas no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.

DOWBOR, Ladislau. *A reprodução social - Descentralização e Participação: as novas tendências*, v. 3. São Paulo: 2003. Disponível em: <https://dowbor.org/2003/10/descentralizacao-e-participacao-as-novas-tendencias-3.html>. Acesso em 28 de julho de 2024.

ENGELMANN, Fabiano. (2017), “Para uma Sociologia Política das Instituições Judiciais”, in F. Engelmann (org.), *Sociologia política das instituições judiciais*, Porto Alegre, Ed. da UFRGS/CEGOV.

ENGELMANN, Fabiano; CUNHA FILHO, Marcio C. (2013), “Ações Judiciais, conteúdos políticos: uma proposta de análise para o caso brasileiro”, *Revista Sociologia Política*, v. 21, nº. 45: 57-72.

FERREIRA, Daniel e MARQUES, José. (2021), “Tribunais adotam critérios diferentes para doar milhões a entidades e viram alvo de questionamento pelo país: Resolução do CNJ permite aos juízes aplicarem parte de recursos de penas alternativas em projetos sociais”. Folha de São Paulo. São Paulo, 18 jul. 2021. Caderno Poder. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/07/tribunais-adotam-criterios-diferentes-para-doar-milhoes-a-entidades-e-viram-alvo-de-questionamento-pelo-pais.shtml>. Acesso em: 08 mai. 2023.

GONTIJO, José Geraldo L. (2012), “Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação”, in C.A.P. Faria (org.), *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*, Belo Horizonte, Ed. PUC Minas.

KERCHE, Fábio. (2018), “Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma abordagem institucional”, *Revista Lua Nova*, vol. 1, nº 105: 255-286.

_____. (2018a), “Independência, Poder Judiciário e Ministério Público”, *Caderno CRH*, v. 31, nº. 84: 567-580.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. (1994), *Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research*. New Jersey, Princeton University Press.

LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa E; VASCONCELOS, Natália P. (2020), “Ministério Público, autonomia funcional e discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas, baixa accountability”, *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 7, nº 1: 181-195.

MACHADO, Máira R. (2015), “Crime e/ou Improbidade? Notas sobre a performance do sistema de justiça em casos de corrupção”, *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, vol. 1, nº 1: 189-211.

MARINHO, Carolina Martins. *Judicialização de direitos sociais e processos estruturais: reflexões para a jurisdição brasileira à luz da experiência norte-americana*. Tese de Doutorado. USP, São Paulo, 2018. 189f.

MENDES, Conrado Hubner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. Tese de Doutorado. USP, São Paulo, 2008. 224f.

OLIVEIRA, Vanessa E. (2019), “Apresentação”, in V. E. Oliveira (org.), *Judicialização de Políticas Públicas no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.

PEREIRA JÚNIOR, Marcos Vinicius. (2018), *A Política Institucional do Judiciário potiguar na gestão das penas pecuniárias: avaliação nas comarcas de Cruzeta, Acari e Currais Novos*, 221 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

SOUZA, Matheus S.; BUCCI, Maria Paula D. (2019), “O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações”, *Revista Estudos Institucionais*, v.5, n.3: 833-855.

STUCHI, Carolina G.; OLIVEIRA, Vanessa E.; XIMENES, Salomão B. (2020), “Limites ao Judiciário no combate à Covid-19: Qual a legitimidade das instituições judiciais para arrecadar e alocar recursos públicos?”, *Jota*, 16 abr. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/limites-ao-judiciario-no-combate-a-covid-19-16042020>. Acesso em 07 mai. 2021.

TAYLOR, Matthew M. (2007), “The Judiciary and Public Policy in Brazil”, *Revista de Ciências Sociais*, v. 50, nº. 2: 229-257.

VIANNA, Luiz W.; BURGOS, Marcelo B.; SALLES, Paula M. (2007), “Dezessete anos de judicialização da política”, *Revista de sociologia da USP*, v. 19, nº. 2: 39-85.

XIMENES, Salomão B.; SILVEIRA, Adriana D. (2019), “Judicialização da Educação: caracterização e crítica”, in V.E. Oliveira (org.), *Judicialização das Políticas Públicas no Brasil*, Rio de Janeiro, Fiocruz.

YIN, Roberto K. (2001), *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre, Book

