

# O Conselho Nacional de Justiça e suas políticas judiciárias garantidoras de direitos fundamentais<sup>1</sup>

*Richard Pae Kim*<sup>2</sup>

Juiz de Direito no Estado de São Paulo

**Sumário:** 1. Introdução. 2. As funções do Conselho Nacional de Justiça e a implantação de políticas públicas judiciárias. 3. Atos normativos e políticas públicas judiciárias do CNJ destinados a qualificar a efetivação dos direitos fundamentais: 3.1. Projeto “Mutirão Carcerário” e Projeto “Cidadania nos Presídios”; 3.2. A reinserção social como política judiciária: o Programa “Começar de Novo”; 3.3. Racionalização e controle do sistema de gestão das execuções penais; 3.4. Atendimento aos princípios da informação e da transparência pública (*accountability*); 3.5. Regulação nacional sobre o procedimento de interceptação telefônica; 3.6. Acesso à justiça e os novos rumos da conciliação e mediação; 3.7. Facilitação do registro tardio de nascimento e de reconhecimento de paternidade pelo Programa “Pai Presente”; 3.8. Regulação sobre o casamento homoafetivo; 3.9. O Conselho Nacional de Justiça e a concretização do direito fundamental à saúde; 3.10. Na defesa dos direitos humanos e fundamentais; 3.11. Na tutela dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes: 3.11.1. O Cadastro Nacional de Adoção e o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos; 3.11.2. O Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei e as políticas judiciárias de atendimento eficaz no âmbito da Justiça Juvenil; 3.11.3. Criação de Coordenadorias da Infância e da Juventude no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal; 3.11.4. Implantação de atividades de atenção e de reinserção social de usuários ou dependentes de drogas; 3.11.5. Celeridade

---

<sup>1</sup> Este artigo é resultado da atualização e da revisão, com as adaptações necessárias à proposta deste trabalho, de outro publicado originalmente por esse mesmo autor: KIM, Richard Pae. Conselho Nacional de Justiça como órgão garantidor e qualificador de direitos fundamentais. In: LEWANDOWSKI, Ricardo; NALINI, José Renato (Org.). *O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como Órgão do Poder Judiciário*: homenagem aos 10 anos do CNJ. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 115-136.

<sup>2</sup> Doutor e Mestre em Direito pela USP. Pós-doutorado em políticas públicas pela UNICAMP. Professor do Curso de Mestrado em Direito da UNIMEP. Professor dos cursos de pós-graduação da EPM e da EJEP. Ex-Juiz Auxiliar e Instrutor de Gabinete no Supremo Tribunal Federal.

das ações penais que tenham como vítimas crianças e adolescentes; 3.11.6. Recomendação aos tribunais para a implantação e aplicação do sistema de “depoimento especial” de crianças e adolescentes, vítimas e testemunhas. 3.12. Audiências de custódia; 3.12.1. Dados positivos das audiências de custódia no período de fevereiro de 2015 a junho de 2017. 4. Considerações finais. Referências.

## 1. Introdução

Com o advento da Constituição Federal de 1988, com fortes traços democráticos, o Poder Judiciário passou a protagonizar o papel de efetivo garantidor dos direitos constitucionais, em especial, a tutela dos direitos fundamentais. Aliás, penso não haver regime democrático sem que haja um projeto político-normativo fundado na soberania popular, na separação de poderes, na superioridade da Constituição Federal e na sustentação da Justiça, por meio do respeito pleno aos direitos fundamentais.

Conforme já salientado por Eugênio Zaffaroni, para que o Poder Judiciário possa realizar de forma concreta o ideal democrático, aquele há de ter uma funcionalidade também democrática, diante de sua legitimidade constitucional. Há de desempenhar as tarefas de maneira mais idônea e eficiente possível<sup>3</sup>. O juiz deve, em verdade, realizar a representação argumentativa dos cidadãos, como já afirmado por Robert Alexy, por intermédio da defesa da Constituição e também dos novos direitos<sup>4</sup>.

O Poder Judiciário, além de garantir os referidos direitos, quer sejam fundamentais ou não, fá-lo-á, não apenas pelo exercício da atividade jurisdicional, mas, como qualquer outro poder estatal, por meio de políticas públicas – no caso, judiciárias – respeitando-se sempre o princípio da solidariedade, que há de ser um dos vetores para a efetivação dos direitos fundamentais.

<sup>3</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Poder judiciário: crise, acertos e desacertos*. Tradução de Juares Tavares. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 43-44.

<sup>4</sup> “Quanto à possibilidade de que os juízes venham a assumir um novo papel social e político muito mais ativo, em face do Direito novo, não há dúvida de que essa possibilidade existe, mas, evidentemente, há necessidade de adaptação às novas circunstâncias. Essa adaptação começa pela formação dos futuros juízes, que não poderão ser ‘devotos do Código’, legalistas formais ou ‘escravos da lei’, mas deverão preparar-se adequadamente para conhecer e avaliar com sensibilidade os fenômenos sociais que informam a criação do Direito e estão presentes no momento de sua aplicação, sem esquecer que a prioridade deve ser dada à pessoa humana, sem privilégios e discriminações”. (DALLARI, Dalmo de Abreu. A hora do judiciário. *Revista da Escola Nacional da Magistratura*, Brasília, DF, ano I, n. 1, p. 15-16, 2006.).

Embora os “direitos humanos” sejam universais, para todos os povos e em todos os tempos, sob uma dimensão jusnaturalista, a doutrina tem sedimentado o entendimento no sentido de que os “direitos fundamentais” são aqueles, institucional e juridicamente garantidos, com limitação no espaço e no tempo<sup>5</sup>. Aliás, a ordem mencionada por J. J. Gomes Canotilho não se restringe à Constituição, pois ele diferencia os “direitos fundamentais formalmente constitucionais” – enunciados por normas com valor constitucional formal – dos “materialmente fundamentais” – direitos constantes das leis aplicáveis de direito internacional, não positivados constitucionalmente<sup>6</sup>.

Para a delimitação e concretização de alguns dos direitos fundamentais, sejam estes de primeira ou de segunda dimensão, além dos próprios tribunais e de seus agentes, o Poder Judiciário nacional, por meio de mais um órgão, o Conselho Nacional de Justiça, criado em 14 de junho de 2005, a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004, que trouxe a “Reforma do Poder Judiciário”, passou a atuar como protagonista na elaboração de políticas públicas judiciárias a fim de resolver determinados problemas que deram ensejo à sua própria criação. Entre eles, podemos citar: a) morosidade no julgamento das ações; b) descumprimento de princípios que regem a Administração Pública; c) ausência de transparência; d) ineficiência de algumas corregedorias e ouvidorias; e) ineficiência administrativa e financeira; e f) ausência de interlocução com outras políticas públicas.

Conforme bem lembrado pelo eminente Ministro Gilmar Ferreira Mendes, diferentemente do que ocorreu em outros países, a instituição desse Conselho em nosso país não se deu para responder a anseios da magistratura por maior autonomia e independência, tampouco para impedir a ingerência de outros poderes perante o Judiciário, mas para integrar e coordenar os “diversos órgãos jurisdicionais nacionais, por meio de uma Instituição central com atribuições de controle e fiscalização de caráter administrativo, financeiro e correccional”<sup>7</sup>.

A despeito de ainda não se encontrarem pacificadas algumas questões afetas aos limites de suas competências, não há dúvida de que as atividades que o Conselho Nacional de Justiça vem desenvolvendo como órgão de planejamento e de coordenação do Judiciário nacional

<sup>5</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2002.

<sup>6</sup> Também nesse sentido, o escólio de COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 56.

<sup>7</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. As contribuições do CNJ para o judiciário brasileiro. *Revista Eletrônica JC*, edição n. 143, publicada em 5 jul. 2012.

têm se mostrado essenciais, não só para alcançar soluções aos problemas acima elencados, mas também para garantir a eficácia e o aprimoramento dos direitos fundamentais, como tentaremos mostrar nesse trabalho.

## 2. As funções do Conselho Nacional de Justiça e a implantação de políticas públicas judiciárias

Como já restou assentado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 3.367/DF, de relatoria do Ministro Cesar Peluso, em suma, as atribuições conferidas ao Conselho pela Emenda Constitucional nº 45/2004 são: o controle da atividade administrativa e financeira do Judiciário e o controle ético-disciplinar de seus membros. Analisemos apenas a primeira competência, objeto de interesse do presente trabalho.

O Conselho Nacional de Justiça é o órgão competente para supervisionar a atuação administrativa e financeira do Judiciário nacional. Supervisionar, no caso, não significa apenas fiscalizar, mas também participar do processo de modernização da gestão, inclusive, e contribuir para a elaboração dos planejamentos estratégicos de interesse do Judiciário.

É fato que o Conselho não se substitui à administração dos tribunais. Em verdade, o exercício dessa atividade há de suprir as necessidades dos diversos órgãos que compõem o Poder Judiciário, mas deve o CNJ, como premissa inafastável, admitir que os demais órgãos do Poder Judiciário nacional são os “primeiros responsáveis pelos próprios destinos e somente diante de sua inegável insuficiência ou deficiência, de todas as ordens, é que deverá o órgão central atuar”<sup>8</sup>. Por sua vez, incumbe ao Conselho Nacional de Justiça implantar políticas públicas judiciárias nacionais, de forma a aperfeiçoar a eficiência dos órgãos judiciais e buscar soluções para os seus problemas, com a finalidade não só de fomentar mudanças positivas à administração da justiça, mas de possibilitar que se alcance, de forma mais eficiente, o cumprimento de direitos fundamentais dos cidadãos.

O Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento de que o CNJ possui natureza jurídica administrativa de controle interno, consoante resultado do julgamento da ADI nº 3.367-DF, um controle que não deve prejudicar a autonomia e a independência do Poder Judiciário, mas um controle que o organiza. E, no cumprimento de seu

<sup>8</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Op. cit.

desiderato, o CNJ há de exercer atividade reguladora e fiscalizadora, como se extrai do trecho do importante voto do Ministro Dias Toffoli, no julgamento da ADI nº 4638-DF pelo Pleno da Suprema Corte, de relatoria do Min. Marco Aurélio:

Ao Conselho Nacional de Justiça, nos termos do que dispõe o art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal, compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juizes. Para tanto, a Lei Maior conferiu-lhe a competência de expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providência (art. 103-B, § 4º, inciso I, da Constituição).

Nesse sentido, inclusive, já decidiu esta Corte, fixando o entendimento, na ADC nº 12, de que o controle administrativo do CNJ pode ser feito mediante resoluções dotadas de caráter normativo primário (ADC 12/DF, Rel. Min. Ayres Britto, DJe de 18/12/09). A propósito, nessa ocasião, o Ministro Gilmar Mendes destacou que [o]s referidos dispositivos, conforme se vê, autorizam expressamente a expedição de atos regulamentares pelo CNJ, no âmbito de sua atuação, estando entre as suas atribuições o dever de observância dos princípios e disposições contidas no art. 37 da Constituição Federal (art. 103-B, § 4º, II, da CF/88).

Dessa forma, no cumprimento de sua atividade de controle, cabe ao CNJ o papel de agente fiscalizador da atuação administrativa e disciplinar do Poder Judiciário, podendo expedir atos regulamentares, ou recomendar providências, no âmbito de sua competência [...].

Como se sabe, em regra, os direitos fundamentais de primeira dimensão consistem, normalmente, em direitos de defesa, que se destinam a proteger o indivíduo contra intervenções do Poder Público e de terceiros, numa perspectiva vertical e horizontal. Implicam, normalmente, em direitos a uma ação negativa, ou seja, de abstenção. Ao mesmo tempo, no reverso da moeda, consistem em direitos a prestações estatais positivas, também denominados direitos a prestações em sentido amplo, que impõem ao Estado ou a outros destinatários

escolhidos pela norma a persecução de determinados objetivos e compreendem prestações fáticas (ou materiais) e prestações normativas<sup>9</sup>.

Dentre esses direitos a prestações estatais em sentido amplo, temos duas categorias de ações exigidas. Em primeiro lugar, os direitos de proteção, entendidos estes como os direitos do titular de direitos fundamentais “em face do Estado a que este o proteja contra intervenções de terceiros”, impondo ao Estado ou a um terceiro uma obrigação de proteger ou fomentar algo por meio de prestações de natureza jurídica ou fática. Em segundo lugar, a instituição de políticas públicas normativas, executivas e até mesmo judiciárias, para a modelação e efetivação dos referidos direitos fundamentais. Ou seja, haverá a obrigação do Estado, de forma vinculante ou discricionária (isso dependerá da escolha do constituinte ou do legislador ordinário), de criar novos mecanismos para a implantação de políticas públicas, com o objetivo de qualificar o exercício dos direitos fundamentais.

Diferentemente do primeiro grupo de obrigações em que o Estado (ou outro legitimado) deve proteger o direito do cidadão já delimitado ou restringido, no segundo, a norma obriga o legitimado passivo a implantar novos instrumentos - sejam eles materiais ou processuais - a ampliar o espectro subjetivo daqueles direitos fundamentais, alcançando outros sujeitos ou potencializando, melhorando a sua qualidade. Muitas vezes, basta uma política instituída por uma norma ou um ato normativo para se ampliar (subjetiva ou objetivamente) um direito fundamental ou, simplesmente, torná-lo exercitável.

*Verbi gratia*, no acórdão paradigmático do Supremo Tribunal Federal em que se declarou a constitucionalidade do artigo 3º, inciso VII, da Lei nº 8.009/90, o Ministro Cezar Peluso, Relator da RE nº 407.688-BA, proferiu voto, acompanhado pela maioria do Pleno da Corte Suprema, e reconheceu que o legislador ordinário detém um amplo leque de possibilidades em sua tarefa de concretização, por exemplo, do direito social à moradia e que simples políticas públicas de natureza normativa podem revelar-se como medidas dinâmicas e eficazes para efetivação de uma difícil missão governamental. Ademais, é correto afirmar-se que as normas constitucionais que estabelecem um direito fundamental só se tornarão eficazes se elaboradas em conformidade com a Lei Maior e se, como já salientado por Hans Kelsen, forem “globalmente e em regra, aplicadas e observadas”<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 433-444.

<sup>10</sup> KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1991. p. 11 e 225.

Transpondo essas premissas às competências do CNJ, podemos verificar, pela história dos primeiros dez anos desse novel órgão de estatura constitucional que, não só por meio de seus atos normativos e atos administrativos, como também pela implantação de determinadas políticas judiciárias e políticas intersetoriais, decorrentes da cooperação com outros poderes, o Conselho Nacional de Justiça tem conseguido ampliar, de forma mais eficaz, o atendimento a direitos fundamentais dos cidadãos. Vejamos alguns desses regramentos e projetos.

### **3. Atos normativos e políticas públicas judiciárias do CNJ destinados a qualificar a efetivação dos direitos fundamentais**

Não há dúvida quanto à aplicabilidade e eficácia imediata das normas definidoras e garantidoras dos direitos fundamentais de primeira dimensão. Também se mostra evidente que muitos dos direitos sociais são de aplicabilidade imediata e podem ser exigidos de imediato, como é o caso, *verbi gratia*, dos direitos ao acesso à educação fundamental e infantil e do acesso amplo e gratuito aos tratamentos e insumos fornecidos pela rede pública de saúde, e não podem ser considerados quaisquer direitos subjetivos, mas, sim, como direitos públicos subjetivos. Entretanto, a busca pela efetivação dos direitos sociais se dará, precipuamente, pela realização das políticas públicas.

Como já advertido em trabalho específico<sup>11</sup>, com o devido respeito àqueles que pensam de forma contrária, não há como se entender tenham as políticas públicas apenas a natureza jurídica de “norma”, em especial, porque há verdadeira relação essencial de dependência e de alguma independência entre os atos e fases dos procedimentos que as compõem. Em verdade, as políticas públicas são, essencialmente, um processo legislativo e administrativo composto de diversas fases. É evidente que pelo princípio da legalidade administrativa, as fases das políticas públicas devem ter fundamentos de validade na lei.

No controle desse processo, inclusive na execução das políticas públicas estabelecidas pelo Poder Executivo, com fundamento na lei (definição da política de forma genérica pelo legislador), muitos se têm utilizado da terminologia controle judicial das políticas públicas.

---

<sup>11</sup> KIM, Richard Pae; PEREZ, José Roberto Rus. Responsabilidades públicas, controles e exigibilidade do direito a uma educação de qualidade. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS, PROMOTORES DE JUSTIÇA E DEFENSORES PÚBLICOS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE; TODOS PELA EDUCAÇÃO (Org.). *Justiça pela qualidade da educação*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 728-729.

Com o devido respeito, a substituição do administrador ou legislador pelo juiz não se mostra constitucional ou politicamente correta, seja porque necessário que se respeite a separação de poderes instituída pela Constituição Federal, seja porque não se encontra o Poder Judiciário preparado tecnicamente para modificar políticas públicas instituídas pelo Estado e legitimadas pelo regime de representação democrática.

Entretanto, o Poder Judiciário, como um dos demais poderes da República, tem o dever de fiscalizar as atividades do Executivo e do Legislativo (sistema de *check and balances*), e exercer o controle jurídico de legalidade dos atos e procedimentos. É evidente que o Poder Judiciário não pode realizar por vontade própria essa fiscalização, pois necessita que seja provocado por uma demanda judicial, promovida por quem tenha legitimidade de propô-la.

Voltamos a insistir que o Poder Judiciário não pode, no julgamento dessas demandas, se substituir ao legislador ou ao administrador, mas pode e deve realizar controle de legalidade dos atos, jamais podendo analisar o mérito da decisão administrativa discricionária (ou seja, quando o administrador está autorizado pela lei a fazer escolhas dentre as inúmeras escolhas possíveis). É claro que, como veremos adiante, essa questão se mostra mais complexa quando a tese é de ilegalidade da escolha, ou seja, de ilegalidade do ato discricionário porque a Administração teria ultrapassado os limites estritos da discricionariedade ou mesmo os limites principiológicos dela – por exemplo, quando se alega violação a princípios como, por exemplo, da razoabilidade e moralidade administrativa.

Há que se salientar que o Poder Judiciário não só exerce controle das políticas públicas fixadas pelos demais poderes, como também estabelece e realiza, por sua vez, as suas próprias políticas judiciárias – e, nessa linha de raciocínio, analisaremos algumas dessas políticas que têm contribuído, em especial, para garantir de forma mais eficiente os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, seja sob o aspecto de dar efetividade aos direitos materiais, como também para dar organicidade e eficiência aos direitos estabelecidos pelas normas de organização e de procedimento, que dão funcionalidade ao sistema de garantia de direitos. Algumas dessas políticas judiciárias foram instituídas pelo Conselho Nacional de Justiça, como veremos a seguir.



### 3.1. Programa “Mutirão Carcerário” e Projeto “Cidadania nos Presídios”

O primeiro programa a que temos de nos referir, em especial pela deplorável situação carcerária existente em nosso país, é o “Mutirão Carcerário”, que vem sendo realizado pelo Conselho Nacional de Justiça desde agosto de 2008. Trata-se de uma ação coordenada pelo CNJ, com a participação de órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário. A sua atuação tem-se baseado, essencialmente, em dois eixos: a garantia do devido processo legal, com a revisão das prisões de presos definitivos e provisórios, e a inspeção nos estabelecimentos prisionais dos Estados. O programa atendeu, desde o seu início até o final de 2014, mais de 500 mil presos e mais de 85 mil benefícios foram concedidos, como progressão de pena, liberdade provisória, direito a trabalho externo, entre outros. Até 2013, pelo menos **41 mil presos foram libertados** como resultado do programa. Daí porque a ação do CNJ, além de estratégica, tem-se configurado como profilática.

Essas ações são conduzidas pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), que foi instituído pela Lei nº 12.106/09 e que possui a missão de verificar as condições de encarceramento, as ações de reinserção social dos presos, o andamento dos processos criminais, a execução penal e o atendimento aos adolescentes em conflito com a lei. Na última radiografia de 2014, pela atuação do CNJ, observou-se existir um déficit de mais de 170 mil vagas no sistema prisional, o que aponta a necessidade de uma reestruturação do sistema carcerário e dos procedimentos de aplicação das penas, com a necessária urgência.

O Projeto “Cidadania nos Presídios”, como um avanço na política anterior, busca discutir novas dinâmicas e metodologias para o sistema de execução e fiscalização das penas, revendo o funcionamento das varas de execução penal e a superocupação dos presídios com “reforço da interlocução e interação de todos aqueles que intervêm no processo e nas rotinas da execução penal, têm aptidão para tornar o sistema de justiça ‘mais humano, aproximando o juiz e a sociedade do jurisdicionado’”<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Vide sítio eletrônico [www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br).

### 3.2. A reinserção social como política judiciária: o Programa “Começar de Novo”

A Lei de Execuções Penais estabelece, em seu artigo 1º, que a execução das penas deve proporcionar condições para uma adequada e efetiva reintegração social do condenado e do internado. O sistema socioeducativo, por sua vez, também está a exigir o mesmo desiderato. Com o objetivo de atender as finalidades da lei, o Conselho Nacional de Justiça criou o Programa “Começar de Novo”, por meio da Resolução nº 96, de 27 de outubro de 2009 que, por intermédio de campanha institucional, tem como objetivo sensibilizar a população para a necessidade de recolocação de egressos de presídios no mercado de trabalho e na sociedade e, para isso, também instituiu o “Portal de Oportunidades”, que consiste numa página na internet que reúne as vagas de trabalho e cursos de capacitação oferecidos para presos e egressos do sistema carcerário.

O programa comporta as seguintes iniciativas: a) realizar campanha de mobilização para a criação de uma rede de cidadania em favor da ressocialização; b) estabelecer parcerias com associações de classe patronais, organizações civis e gestores públicos, para apoiar as ações de reinserção; c) implantar iniciativas que propiciem o fortalecimento dos Conselhos da Comunidade, para o cumprimento de sua principal atribuição legal – reintegração social da pessoa encarcerada ou submetida a medidas e penas alternativas; d) integrar os serviços sociais nos Estados para seleção dos beneficiários do projeto; e) criar banco de oportunidades de trabalho e de educação e capacitação profissional; f) acompanhar os indicadores e as metas de reinserção.

Às empresas que oferecem cursos de capacitação ou mesmo vagas de trabalho para presos, egressos, que cumprem ou cumpriram penas e medidas alternativas, inclusive para adolescentes em conflito com a lei, o CNJ tem outorgado o Selo do Programa.

Em alguns dos convênios já estabelecidos, por exemplo, os sentenciados trabalham de seis a oito horas diárias, em apoio administrativo ao Tribunal, pelo prazo máximo de um ano. Pelo serviço, ganham salário, vale-transporte e auxílio-alimentação.

### 3.3. Racionalização e controle do sistema de gestão das execuções penais

Como já salientado pelo Ministro Gilmar Mendes<sup>13</sup>, que foi Presidente do CNJ no biênio 2008/2010,

[...] para a efetividade de direitos constitucionais como dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III, da CF/1988), garantia do devido processo legal (art. 5.º, LIV, da CF/1988), presunção de inocência (art. 5.º, LVII, da CF/1988) e razoável duração do processo (art. 5.º, LXXVIII, da CF /1988), o CNJ tem atuado com base em quatro diretrizes: planejamento estratégico e coordenação da política judiciária, modernização tecnológica, ampliação do acesso à justiça, pacificação e responsabilidade social e garantia de efetivo cumprimento da Lei de Execução Penal. Entre os mecanismos voltados ao aperfeiçoamento do sistema de execução penal, o processo virtual é dos que possibilitaram melhor e mais rápido resultado, haja vista o significativo avanço tanto no âmbito do controle e transparência relativos às execuções criminais, bem assim da maior celeridade no trâmite processual.

Com o incentivo do Conselho para a criação do processo virtual (vide Recomendação nº 20/08 do CNJ), inclusive nas varas de execução penal, possibilitou-se ao Juízo de Execuções Penais o recebimento, a devolução e o acompanhamento das guias de execução de pena e de medidas de segurança; o recebimento e o acompanhamento de presos provisórios; o controle gerencial dos processos de execução; o controle populacional (réus conforme regime ou situação penal); o controle de concessão de benefícios e o controle das atividades dos servidores do Juízo de Execuções Penais.

Também, o Conselho editou a Resolução n.º 66/09, que sofreu algumas modificações (vide Resolução nº 87/09), determinando aos magistrados competentes o envio de relatórios completos às correge-

---

<sup>13</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. O CNJ e a questão da justiça. *Revista Eletrônica Interesse Nacional*, ano 4, v. 16, jan.-mar. 2012.

dorias, com demonstrativos do número de prisões em flagrante, temporárias e preventivas, assim como o nome dos presos, a data e o motivo da prisão e, regulamentando a forma e o prazo de cumprimento dos alvarás de soltura em âmbito nacional, de maneira a evitar atrasos e disparidades entre os tribunais das diversas regiões brasileiras.

### **3.4. Atendimento aos princípios da informação e da transparência pública (*accountability*)**

O Sistema de Justiça deve aperfeiçoar os seus sistemas de controle e de fiscalização, de modo a garantir não só eficiência interna, mas também o conhecimento pleno de dados processuais pelos interessados, inclusive por presos e por membros da sociedade, eis que todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral (cf. art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal e Lei nº 12.527/11). Para o atendimento à lei, o CNJ implantou o projeto “Justiça Aberta”, pelo qual é facilitado o acesso dos cidadãos a informações sobre a localização de varas cíveis, tribunais, cartórios e outras instituições a serviço do sistema judiciário do Brasil e sobre relatórios de produtividade das secretarias processuais.

Não há dúvida de que o Poder Judiciário possui o dever democrático de prestar contas (*accountability*) pelo exercício de sua função pública. Em cumprimento às Resoluções n. 79, 83, 102 e 151 e à política de transparência do Poder Judiciário nacional, o CNJ passou a divulgar, de forma ampla, as informações sobre sua execução orçamentária e financeira, além das despesas com pessoal, licitações e contratos, e sua relação de carros oficiais, o que se exige também de todos os tribunais do país.

### **3.5. Regulação nacional sobre o procedimento de interceptação telefônica**

No ano de 2007, conforme informado pela Ordem dos Advogados do Brasil por meio da imprensa naquela época, cinco operadoras de telefonia teriam realizado quatrocentos e nove mil interceptações telefônicas autorizadas pela Justiça em todo o Brasil. Diante desse estrondoso volume de interceptações, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 59, de 9 de setembro de 2008, sob os seguintes fundamentos: a) necessidade de aperfeiçoar e uniformizar o sistema de medidas cautelares sigilosas referentes às interceptações telefônicas, de informática ou telemática, para prova em investigação criminal e em instrução processual penal, tornando-o seguro e confiável em todo o território nacional;

b) necessidade de propiciar ao magistrado condições de decidir com maior independência e segurança; c) imprescindibilidade de preservar o sigilo das investigações realizadas e das informações colhidas, bem como a eficácia da instrução processual; d) necessidade de dar integral cumprimento ao art. 5º, inciso XII, da Constituição Federal que estabelece ser inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e nas formas que a Lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal; e) cumprimento do art. 1º da Lei no 9.296/96, o qual regulamentou o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal, e que estabeleceu que todo o procedimento nele previsto deverá tramitar sob segredo de justiça; f) atribuição do Conselho Nacional de Justiça de zelar pela observância dos princípios do artigo 37, caput, da Constituição Federal, pela esmerada prestação e funcionamento do serviço judiciário, podendo expedir atos regulamentares para este fim (cf. art. 103-B, parágrafo 4o, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 45/2004); g) efetividade à integral informatização das rotinas procedimentais voltadas às interceptações de comunicações telefônicas, que demandam tempo, investimento e aparelhamento das instituições envolvidas.

Conforme já salientaram Deivid Kistenmacher e Thaís Vandresen<sup>14</sup>, e com razão, “a Resolução de n. 59 do CNJ procurou amenizar as lacunas deixadas pela Lei n. 9.296/96 de forma eficiente, tornando o processo investigatório mais rigoroso, facilitando assim a verificação das responsabilidades frente à banalização do instituto excepcional”.

### **3.6. Acesso à justiça e os novos rumos da conciliação e mediação**

O Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, editada sob a presidência do Ministro Cezar Peluso, instituiu a “Política Pública de Tratamento Adequado de Conflitos”, destacando entre seus princípios informadores a qualidade dos serviços como garantia de acesso à ordem jurídica justa, estabelecendo, para tanto, o conteúdo programático mínimo para cursos de capacitação de conciliadores e mediadores. E, para alcançar esse objetivo, foi regulamentada norma sobre a formação mínima exigida para

---

<sup>14</sup> KISTENMACHER, David; VANDRESEN, Thaís. A interceptação telefônica e a garantia constitucional da inadmissibilidade das provas ilícitas. *Revista da Unifebe*. Disponível em: <[www.unifebe.edu.br/revistaeletronica/2009/artigo029.pdf](http://www.unifebe.edu.br/revistaeletronica/2009/artigo029.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2015.

atuação dos mediadores e conciliadores no país, bem como se instituiu um Código de Ética de Conciliadores e Mediadores Judiciais (vide seu anexo III). Buscou-se, com isso, uma eficiência operacional, o acesso amplo, real e efetivo ao Sistema de Justiça, como previsto no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, e o atendimento à responsabilidade social, que são objetivos estratégicos do Poder Judiciário, como previsto na Resolução nº 70, de 18 de março de 2009, do CNJ.

Cabe ao Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de forma a organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial os consensuais, como a mediação e a conciliação, que se têm mostrado mais efetivos, inclusive para reduzir o número de demandas em andamento.

Também com o fito de estimular que conflitos sejam resolvidos pelas partes em momento anterior ao seu acesso às instâncias do Poder Judiciário (procedimento de desjudicialização), o CNJ criou o Prêmio “Conciliar é Legal”, que vem apresentando resultados significativos para a Justiça brasileira. Por sua vez, a iniciativa denominada “Semana Nacional da Conciliação”, que tem envolvido a participação de mais de cinquenta e três tribunais, empresas e órgãos estatais, tem trazido avanços nesse movimento de solução alternativa de conflitos. Nos últimos dois anos, a média de audiências de conciliação tem ultrapassado o patamar de 350 mil e aproximadamente 50% (cinquenta por cento) delas têm sido solucionadas de forma definitiva, evitando-se, assim, o congestionamento do sistema judicial.

A qualificação dessas ações ocorreu também com a implantação da Mediação Digital, o Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores, a Pesquisa de instrutores certificados pelo CNJ e pelo Sistema de Estatísticas da Conciliação, todos acessíveis no portal digital do Conselho.

### **3.7. Facilitação do registro tardio de nascimento e de reconhecimentos de paternidade pelo Programa “Pai Presente”**

De acordo com o Censo de 2010, cerca de 600 mil crianças de até 10 anos de idade não possuíam registro de nascimento, e mais de cinco

milhões de estudantes não possuíam o nome do pai no documento de identidade.

Com o objetivo de facilitar o registro civil de nascimento tardio do cidadão, garantindo-lhe todos os direitos fundamentais advindos da sua regularização civil, restou editado o Provimento nº 28/13 da Corregedoria Nacional de Justiça. O ato normativo passou a orientar os serviços judiciais e extrajudiciais, com o objetivo de desburocratizar a elaboração do Registro Civil de Nascimento (RCN) tardio e, dentre os procedimentos estabelecidos, acabou por estabelecer que seria suficiente o testemunho de pessoas que tenham assistido ao parto, como parentes, parteiras e profissionais de saúde, para assegurar a emissão do documento. Isso possibilitou, em especial, a regularização jurídica de pessoas que nasceram fora de estabelecimentos de saúde e maternidades, cidadãos abandonados que se encontram em instituições de saúde mental, de acolhimento e em abrigos, além de pessoas que acabaram por perder o vínculo total com seus familiares, ou mesmo aquelas que se encontram em situação de rua.

No caso dos indígenas, há procedimento específico estabelecido pela Resolução Conjunta nº 03/12, emitida pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, em que se disciplinou o procedimento de emissão dos assentos de nascimento de indígenas no Registro Civil das Pessoas Naturais. A efetividade dos direitos dos indígenas tem-se dado pela experiência positiva dos registradores civis em mutirões de registro de etnias aldeadas.

Denominado Programa “Pai Presente”, a iniciativa, inclusive com campanhas em todos os tipos de mídia, busca aproveitar os 7.324 cartórios com competência para registro civil dos pais, para dar início ao reconhecimento de paternidade tardia. Aliás, o reconhecimento de paternidade acabou sendo facilitado pelo Provimento nº 16/12 da Corregedoria Nacional de Justiça, que instituiu um conjunto de regras e de procedimentos para agilizar esse tipo de ação.

Conforme informa o Relatório desse projeto, publicado em 2015, nos cinco anos de existência do programa, os tribunais notificaram mais de 150 mil mães na tentativa de chegar ao suposto pai e dar início ao procedimento de reconhecimento de paternidade. Foram realizadas mais de 18.678 audiências, houve o reconhecimento espontâneo de 14.603 paternidades, foram realizados 11.892 exames de DNA e aproximadamente 23 mil processos de reconhecimento de investigação de paternidade foram instaurados.

### 3.8. Regulação sobre o casamento homoafetivo

O Conselho Nacional de Justiça, fundado em precedente do Supremo Tribunal Federal, decidiu baixar a Resolução nº 175, de 14 de maio de 2013, dispondo sobre a celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas do mesmo sexo, com o objetivo de dar segurança jurídica e garantir direitos de natureza familiar. E, como noticiado pela própria Agência CNJ de Notícias, a partir da edição da referida Resolução, os cartórios de todo o País passaram a não poder recusar a celebração de casamentos civis de casais do mesmo sexo ou deixar de converter em casamento união estável homoafetiva. A Resolução entrou em vigor em 16 de maio de 2013 e o texto aprovado pelo CNJ, nas palavras do Conselheiro Guilherme Calmon, “veio em uma hora importante”, pois “não havia ainda no âmbito das corregedorias dos tribunais de Justiça uniformidade de interpretação e de entendimento sobre a possibilidade do casamento entre pessoas do mesmo sexo e da conversão da união estável entre casais homoafetivos em casamento [...]” e “alguns estados reconheciam, outros não. Como explicar essa disparidade de tratamento?”. A Resolução, portanto, acabou por consolidar e unificar essa interpretação de forma nacional, sem possibilidade de recursos.

### 3.9. O Conselho Nacional de Justiça e a concretização do direito fundamental à saúde<sup>15</sup>

O Conselho Nacional de Justiça tem exercido papel fundamental, inclusive como norteador do Poder Judiciário, em questões relacionadas à “judicialização do direito à saúde”. A elevação significativa de demandas judiciais<sup>16</sup> relacionadas ao direito à saúde motivou a convocação, pela Presidência do Supremo Tribunal Federal<sup>17</sup>, de uma audiência pública

---

<sup>15</sup>Sobre o tema, veja importante artigo elaborado por Clenio Jair Schulze, sobre “A judicialização da saúde e o Conselho Nacional de Justiça”. *Revista Eletrônica de Doutrina do TRF4*, publicado em 28 fev. 2014.

<sup>16</sup>Reportagem informa que “[e]ntre 2003 e 2009, o Ministério da Saúde respondeu a 5.323 processos judiciais com solicitações de medicamentos, um gasto de R\$ 159,03 milhões. Só em 2009, foram R\$ 83,16 milhões - 78,4% deste valor foram para comprar 35 drogas importadas. Não estão computadas neste montante as ações ingressadas diretamente nos Estados e municípios.” (Gasto é maior em 2009 que nos 6 anos anteriores. Folha de São Paulo, São Paulo, 24 jul. 2010.).

<sup>17</sup>Vide também audiência efetivada na Suspensão de Tutela Antecipada nº 175 - Agr/CE, Relator o Ministro Gilmar Mendes.



sobre o tema. Entre os dias 27 a 29 de abril e 4 a 7 de maio de 2009, a Suprema Corte se transformou em um verdadeiro fórum de discussões.

Como consectário, o Conselho Nacional de Justiça criou o “Fórum Nacional do Judiciário para Assistência à Saúde”, instituído pela Resolução nº 107/10, que estipulou a criação dos Comitês Executivos para coordenar e executar as ações de natureza específica consideradas relevantes. O seu Comitê Executivo está previsto atualmente na Portaria nº 8 de 2 de fevereiro de 2016. Esse órgão é integrado por agentes da Presidência, por juízes com atuação na área, por especialistas e por representantes do Ministério da Saúde, do Ministério Público, da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde – Conasems e do – Conselho Nacional de Secretários de Saúde – Conass.

A Recomendação nº 31/10, complementada pela Recomendação nº 36, de 12 de julho de 2011, acabou por sugerir que os tribunais adotem medidas visando subsidiar, com todos os elementos técnicos, os seus magistrados e demais operadores do Direito, com vistas a assegurar maior eficiência na solução das demandas judiciais. Essas recomendações foram elaboradas com a observância dos seguintes fatores: elevado número de processos judiciais sobre o tema da saúde; alto impacto orçamentário para cumprimento das decisões; relevância da matéria diante da finalidade de assegurar vida digna aos cidadãos; carência de informações clínicas prestadas aos juízes do Brasil sobre os problemas de saúde; necessidade de prévia análise e registro da Anvisa para a comercialização de medicamentos no Brasil; reivindicações dos gestores para que sejam ouvidos antes das decisões judiciais; importância de assegurar a sustentabilidade e o gerenciamento do SUS<sup>18</sup>.

Na Recomendação nº 35, de 12 de julho de 2011, o CNJ veio tornar pública sua preocupação com os pacientes judiciários e deu orientações para uma política antimanicomial e a Recomendação nº 43/13 estabeleceu diretrizes aos Tribunais de Justiça e aos Tribunais Regionais Federais com o fim de promover a especialização de Varas para processar e julgar ações que tenham por objeto o direito à saúde pública e para priorizar o julgamento dos processos relativos à saúde suplementar.

Os enunciados das Jornadas de Direito da Saúde, que estão disponibilizados no site do CNJ, têm viabilizado certo tratamento igualitário para as principais discussões existentes no país, inclusive no que toca aos fluxos interinstitucionais.

---

<sup>18</sup> SCHULZE, Clenio Jair. Op.cit.

### **3.10. Na defesa dos direitos humanos e fundamentais**

Dentre os programas envolvendo a atenção aos direitos humanos, observamos a existência de quatro ações específicas, quais sejam: (a) o Programa “Cidadania, Direito de Todos”, que contempla o trabalho realizado juntamente com a Funai, com objetivo de atualizar o Registro Administrativo Nacional do Índio (RANI); (b) o “Manual de Direitos Humanos”, que já se encontra à disposição de magistrados e de toda a sociedade e que consiste na disponibilização da legislação nacional e internacional sobre o tema, no sítio eletrônico do CNJ, o mesmo instrumento utilizado para divulgar importantes informações sobre (c) o Tráfico de Pessoas e (d) sobre a violência doméstica e familiar contra a mulher, incluindo-se ações administrativas e judiciais que são necessárias para sua coibição e responsabilização. O CNJ também vem monitorando as situações e recentemente foi aprovado ato normativo (Resolução nº 197/14) instituindo o Fórum Nacional do Poder Judiciário, para monitoramento e efetividade das demandas relacionadas ao tráfico de pessoas (Fonatrape), com o objetivo de elaborar estudos e propor medidas para o aperfeiçoamento do sistema judicial quanto ao tema.

As resoluções de questões que envolvem conflitos de terras, trabalho escravo e tráfico de pessoas, assim como a Portaria nº 15 do CNJ, que instituiu a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, têm-se mostrado serem instrumentos normativos importantes para discutir estratégias, para promover a cultura da paz e prevenir violências e violações de direitos fundamentais.

### **3.11. Na tutela dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes**

Por fim, encerramos este capítulo com um rol, que não é exaustivo, de importantes ações (expedição de atos regulatórios, implantação de programas e projetos) que o CNJ realizou e outras que vêm sendo por ele gerenciadas, com intermediação da Corregedoria ou Presidência, com o objetivo de atender crianças e adolescentes no âmbito judicial.

#### **3.11.1. O Cadastro Nacional de Adoção e o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos**

Dos Cadastros criados pela Resolução nº 54, de 29 de abril de 2008 (atualizada pelas Resoluções n. 93/10 e 190/14 do CNJ), o Cadastro

Nacional de Adoção foi implantado com o objetivo de dar cumprimento: a) ao princípio da prioridade das políticas de atendimento à infância e juventude, preconizada pelo art. 227 da Carta Constitucional; b) às normas referentes ao instituto da adoção contidas no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Código Civil; c) à necessária consolidação em Banco de Dados, único e nacional, de informações, informações sobre crianças e adolescentes a serem adotados e de pretendentes à adoção, a fim de viabilizar o esgotamento das buscas de habilitados residentes no Brasil, antes de se deferir sua adoção por família estrangeira, em atenção ao disposto no artigo 31, da Lei 8.069/90.

A Corregedoria Nacional de Justiça é o órgão responsável por gerir e fiscalizar os cadastros relativos à infância e juventude. Também está o órgão incumbido de expedir Instruções Normativas para a criação e disciplina, com atualizações permanentes, das Guias de acolhimento familiar ou institucional, de crianças e adolescentes, bem como de desligamento, atualizando as regras para o armazenamento permanente dos dados disponíveis em procedimentos de destituição ou suspensão do poder familiar.

### **3.11.2. O Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei e as políticas judiciárias de atendimento eficaz no âmbito da Justiça Juvenil**

Esse cadastro foi criado pela Resolução nº 77, de 26 de maio de 2009. A normativa dispôs sobre: a inspeção nos estabelecimentos e entidades de atendimento ao adolescente, com o objetivo de atender à peculiar condição do adolescente como pessoa em processo de desenvolvimento; a obrigação pelo Poder Judiciário de fiscalizar as entidades governamentais e não governamentais de atendimento ao adolescente, nos termos do artigo 95 do Estatuto da Criança e do Adolescente; as normas que regulam o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE.

Aliás, em função da inserção do SINASE no Estatuto da Criança e do Adolescente pela Lei nº 12.594/12, o CNJ viu-se obrigado a atualizar a referida resolução, o que se concretizou pela Resolução nº 188, de 28 de fevereiro de 2014. O novo regime obrigou os juízes das Varas da Infância e da Juventude, com competência para a matéria referente à execução das medidas socioeducativas sobre os adolescentes em conflito com a lei, a realizarem pessoalmente inspeções periódicas nas Unidades de Internação, de Semiliberdade e em meio aberto, sob sua

responsabilidade, e a adotarem as providências necessárias para o seu adequado funcionamento. Constatada qualquer irregularidade na entidade de atendimento ao adolescente, o juiz tomará, de acordo com a última resolução, as providências necessárias para a apuração dos fatos e de eventual responsabilidade, comunicando as medidas tomadas à Corregedoria Geral e ao magistrado Coordenador da Infância e Juventude do respectivo Tribunal.

Por sua vez, a Resolução nº 165, de 16 de novembro de 2012, atualizada pela Resolução nº 191/2014, passou a regulamentar o atendimento, pelo Poder Judiciário, ao adolescente em conflito com a lei, no âmbito na internação provisória e do cumprimento das medidas socioeducativas, dando concretude e aplicação aos artigos 112, 175, parágrafo 2º, 108, 183 e 185, do Estatuto da Criança e do Adolescente e à Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.

### **3.11.3. Criação de Coordenadorias da Infância e da Juventude no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal**

Em virtude da publicação da Resolução nº 94, de 27 de outubro de 2009, os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal foram obrigados a criar órgãos específicos, o que veio atender, com mais qualidade, a exigida prioridade das políticas de atendimento à infância e juventude, preconizada pelo art. 227 da Carta da República.

Restou estabelecido que as Coordenadorias da Infância e da Juventude terão por atribuição, dentre outras: I – elaborar sugestões para o aprimoramento da estrutura do Judiciário na área da infância e da juventude; II – dar suporte aos magistrados, aos servidores e às equipes multiprofissionais visando à melhoria da prestação jurisdicional; III – promover a articulação interna e externa da Justiça da Infância e da Juventude com outros órgãos governamentais e não governamentais; IV – colaborar para a formação inicial, continuada e especializada de magistrados e servidores na área da infância e da juventude; V – exercer as atribuições da gestão estadual dos Cadastros Nacionais da Infância e Juventude.

Visando também a especialização e, com isso, a eficiência do serviço judiciário, o CNJ baixou a Recomendação nº 02, de 25 de abril

de 2006, alvitando aos Tribunais de Justiça a implantação de equipe interprofissional em todas as comarcas do Estado, a fim de atender o já disposto nos artigos 150 e 151 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90).

A Instrução Normativa nº 02/10 da Corregedoria Nacional de Justiça passou a disciplinar as medidas destinadas à regularização do controle de equipamentos de execução das medidas protetivas de acolhimento (institucional ou familiar), e do controle de crianças e adolescentes submetidas a estas medidas, trazendo, com isso, avanços no atendimento integral das inovações trazidas pela Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009.

#### **3.11.4. Implantação de atividades de atenção e de reinserção social de usuários ou dependentes de drogas**

A Corregedoria Nacional de Justiça, por meio do Provimento nº 4 de 17 de junho de 2010, definiu medidas com vistas à eficácia e ao bom desempenho da atividade judiciária na implantação de ações de atenção e de reinserção social de usuários ou dependentes de drogas, nos termos do artigo 28, § 7º, da Lei nº 11.343/2006. Ficou estabelecido na normativa que, ao Judiciário cabe apenas o encaminhamento do usuário, não podendo determinar o tipo de tratamento, sua duração e nem condicionar o fim do processo criminal à constatação de cura ou recuperação.

Buscando dar adequada prestação jurisdicional nos casos de urgência para o auxílio a dependentes químicos que se encontrem, total ou parcialmente, privados de suas faculdades mentais por conta do uso de drogas lícitas ou ilícitas, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo criou o Anexo Judiciário das Varas de Família, Fazenda Pública e Infância e Juventude da Capital. Esse serviço vem funcionando no Centro de Referência de Álcool, Tabaco e Outras Drogas (Cratod), da Secretária de Saúde de São Paulo, localizado próximo à região conhecida como “Cracolândia”, onde já existia uma estrutura de atendimento multidisciplinar aos dependentes químicos. As decisões judiciais acabam sendo expedidas após a elaboração, no mesmo local, de laudos técnicos, com a participação também do Ministério Público, da Defensoria Pública ou do advogado. Ao governo estadual incumbe disponibilizar, além do espaço físico, atendimento integrado nas áreas da assistência social, terapêutica e de saúde.

### **3.11.5. Celeridade das ações penais que tenham como vítimas crianças e adolescentes**

A Corregedoria Nacional de Justiça, considerando o disposto no art. 1º, incisos I e IX, “b” e no Anexo II, art. 1º, inciso III da Carta de Constituição de Estratégias em Defesa da Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente, subscrita pelo Conselho Nacional de Justiça no dia 9 de outubro de 2012, os princípios da celeridade e da duração razoável do processo dispostos no art. 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal, bem como as consequências negativas para a vítima e sua família na demora em sua instrução e julgamento, especialmente nos casos de abuso e exploração sexual, tortura e maus-tratos de crianças e adolescentes, acabou por emitir a Recomendação nº 15 aos tribunais de todo o país sobre a necessidade de se observar a celeridade das ações penais que tenham como vítimas crianças e adolescentes, fixando o prazo, a ser cumprido dentro das possibilidades, de doze meses.

### **3.11.6. Recomendação aos tribunais para a implantação e aplicação do sistema de “depoimento especial” de crianças e adolescentes vítimas e testemunhas**

Por fim, merece destaque a importante participação do Conselho Nacional de Justiça na disseminação da prática denominada “depoimento especial” ou “depoimento sem dano”, ou ainda, “depoimento com redução de dano” de vítimas e testemunhas que sejam crianças ou adolescentes, principalmente nos casos que envolvam abuso sexual.

Após analisar a evolução das experiências por todo o país, o CNJ aprovou a Recomendação nº 33, de 23 de novembro de 2010, dirigida aos tribunais, para que implantem sistemas apropriados para a tomada de depoimento de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de crimes. A recomendação do CNJ é que os tribunais mantenham sistema de gravação de áudio e vídeo dos depoimentos dos menores, que devem ser tomados em ambiente separado da sala de audiências, com a participação de profissional especializado.

O ato restou editado com fundamento nos seguintes dispositivos: o artigo 227 da Constituição Federal que impõe aos Poderes Públicos o dever de assegurar os direitos da criança e do adolescente com prioridade absoluta sobre os demais; a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, que, em seu artigo 12, assegura à criança e ao

adolescente o direito de serem ouvidos em todo processo judicial que possa afetar seu interesse; o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990)<sup>19</sup>, que, em seus artigos 28, § 1º e 100, parágrafo único, inciso XII, assegura à criança e ao adolescente o direito de terem sua opinião devidamente considerada e de serem previamente ouvidos por equipe interprofissional, respeitando-se seu estágio de desenvolvimento e grau de compreensão sobre as implicações da medida.

Em importante decisão, no julgamento do RHC nº 121.494 RS (Relator Min. Teori Zavascki) a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, pela primeira vez no âmbito daquela Corte, analisou sobre a validade do depoimento antecipado colhido por esse sistema. A presente decisão, inédita em nossa Suprema Corte, deixou de conceder ordem de ofício, por entender não existir ilicitude ou constrangimento ilegal na colheita antecipada, em processo crime, dos depoimentos de duas crianças, vítimas de suposto abuso sexual, pelo sistema do “depoimento sem dano”. O Ministro Relator votou pelo não conhecimento do recurso diante da sua intempestividade. Entretanto, decidiu examinar a possibilidade de concessão de ordem de ofício e concluiu que havia, na decisão objurgada, fundamentação jurídica idônea ao deferir o pedido de produção antecipada de provas. A determinação estava justificada diante da urgência, relevância e proporcionalidade comprovadas pela “peculiar situação de fragilidade intelectual e emocional das vítimas; importância da prova para o deslinde da causa, já que o delito fora supostamente cometido às escuras, ausente de outros elementos probantes”. Além disso, não existiria nos autos qualquer prejuízo à defesa do acusado. O eminente Ministro Celso de Mello, acompanhando o voto do Relator, ressaltou que é função do Estado a proteção da vítima em casos como esse, tendo afirmado que “a técnica do depoimento sem dano tem um propósito único: evitar a revitimização da criança e do adolescente”.

---

<sup>19</sup> Esses dispositivos estavam em vigor na época e hoje, com as alterações da Lei nº 12.010, de 2009, passaram a ter as seguintes redações que não modificam a essência do que se procurou garantir: art. 28, § 1º “Sempre que possível, a criança ou o adolescente será previamente ouvido por equipe interprofissional, respeitado seu estágio de desenvolvimento e grau de compreensão sobre as implicações da medida, e terá sua opinião devidamente considerada”. E o art. 100, parágrafo único, inciso XII – “oitava obrigatória e participação: a criança e o adolescente, em separado ou na companhia dos pais, de responsável ou de pessoa por si indicada, bem como os seus pais ou responsável, têm direito a ser ouvidos e a participar nos atos e na definição da medida de promoção dos direitos e de proteção, sendo sua opinião devidamente considerada pela autoridade judiciária competente, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 28 desta Lei”.

### 3.12. Audiências de custódia

A audiência de custódia ou audiência de apresentação cuida-se de ato processual que deve ocorrer imediatamente após a prisão em flagrante delito, e que se concretiza com a apresentação imediata do indivíduo preso perante um magistrado. O CNJ, considera este procedimento um direito fundamental do cidadão com fundamento no Pacto de Direitos Civis e Políticos de 1966 (art. 9.3<sup>20</sup>) e da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 (art. 7.5), válidos internamente em função dos Decretos n. 592, de 6 de julho de 1992 e 678, de 6 de novembro de 1992, respectivamente, e do que dispõe o art. 5º, § 2º, da Constituição Federal.

Essa audiência de custódia, como instrumento jurídico processual, tornou-se não só um meio de aproximação e um mecanismo facilitador da comunicação entre o preso e o magistrado, como também se tornou um “meio de controle idôneo para evitar capturas arbitrárias e ilegais, e que, além da proteção do direito de liberdade, também assegura e resguarda outros direitos, como a vida e a integridade pessoal”, conforme assim já definiu a Corte Interamericana de Direitos Humanos (*Caso Tibi v. Equador*, sentença de 07.09.2004, §§ 114 e 118).

A implantação das audiências de custódia tornou-se efetiva, nacionalmente, a partir da edição da Resolução nº 213/2015 do Conselho Nacional de Justiça. Os principais objetivos da regulamentação foram o de garantir o respeito à dignidade da pessoa humana evitando não só o encarceramento desnecessário, mas também para garantir a saúde e a integridade física do preso (art. 5º, incisos LXV e LXVI, da Constituição Federal), além de responsabilizar eventuais abusos cometidos durante o iter do encarceramento em função da situação de flagrância.

A edição desse ato normativo também teve como mote regulamentar nacionalmente a disciplina de apresentação em juízo de toda pessoa presa em flagrante delito fixando, por exemplo, o prazo de 24 horas para o encaminhamento do preso à autoridade judiciária, a fim de que se decida sobre a legalidade e a necessidade de se mantê-la presa, bem como a apuração de eventuais excessos. Diante da omissão

---

<sup>20</sup> Eis o texto: “9.3. Qualquer pessoa presa ou encarcerada em virtude de infração penal deverá ser conduzida, sem demora, à presença do juiz ou de outra autoridade habilitada por lei a exercer funções judiciais e terá o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade. A prisão preventiva de pessoas que aguardam julgamento não deverá constituir a regra geral, mas a soltura poderá estar condicionada a garantias que assegurem o comparecimento da pessoa em questão à audiência, a todos os atos do processo e, se necessário for, para a execução da sentença”.



normativa – que existe até hoje – e apoiado na premissa de que a Constituição Federal e as normativas internacionais não de ser respeitadas é que o Conselho Nacional de Justiça se propôs a regulamentar inclusive o rito de apresentação da pessoa presa à autoridade judicial, por se tratar de competência estabelecida no art. 103-B, § 4º, I, da Lei Maior.

Aliás, não há que se olvidar que cumprindo o seu papel estabelecido pela Lei nº 12.106, de 7.12.2009, consistente em acompanhar e propor soluções para o sistema carcerário, o DMF/CNJ já vinha replicando a prática da audiência de custódia perante alguns tribunais do país, a fim de traçar novo cenário ao sistema prisional, visando mudança de conduta do sistema de polícia judiciária e do próprio Judiciário.

### **3.12.1. Dados positivos das audiências de custódia no período de fevereiro de 2015 a junho de 2017**

Conforme relatório do próprio CNJ sobre os números no país, desde a sua implantação que começou no estado de São Paulo em 24 de fevereiro de 2015 até junho de 2017, os resultados podem ser considerados exitosos. Vejamos: foram realizadas 258.485 audiências de custódia em todo o Brasil, e concedidas 115.497 liberdades provisórias, com ou sem aplicação de medidas cautelares, ou relaxamentos da prisão, o que implica um percentual de 44,68% de pessoas mantidas em liberdade, embora tenham sido presas em flagrante.

Ainda, nesse período, essa política judiciária registrou **12.665 denúncias de tortura e maus-tratos a pessoas presas** em todo o país (o que equivale a 4,9% das prisões submetidas às audiências de custódia) e, de acordo com os relatos de presos durante as audiências de custódia, observou-se que os episódios que envolvem violência policial geralmente ocorreram entre o momento da prisão e a apresentação do preso a um juiz.

Também, conforme números levantados pelo CNJ, em **27.669 casos** (10,7% das audiências), houve encaminhamento, de caráter voluntário à Rede de Atenção à Saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) e/ou à rede de assistência social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o que confirma a vocação da audiência para acelerar a inclusão do preso indiciado ou não e de seus familiares aos sistemas de saúde e de proteção socioassistencial.

#### 4. Considerações finais

Muito se tem sustentado que o Judiciário passa por uma crise. O Conselho Nacional de Justiça, fruto da Reforma do Judiciário na Constituição Federal, foi mais um instrumento criado pelo nosso sistema democrático, com o objetivo de debelar, ou ao menos minimizar, a eventual crise desse Poder. Muitos o chamaram de órgão externo<sup>21</sup> de controle. E, hoje há certa unanimidade de entendimento de que esse tipo de órgão, inclusive no entender de José Afonso da Silva, “é benéfico à eficácia das funções judiciais, não só por sua colaboração na formulação de uma verdadeira política judicial, como também porque impede que os integrantes do Poder Judiciário se convertam num corpo fechado e estratificado”<sup>22</sup>.

Como se pôde delinear, neste breve trabalho, que absolutamente não teve a pretensão de esgotar o tema, não há dúvida de que – além de realizar o controle administrativo, financeiro e correccional do Poder a fim de tornar a atuação judiciária mais eficiente – nesses primeiros 12 (doze) profícuos anos de existência, o CNJ conseguiu cumprir a ordem constitucional na busca da efetivação dos direitos fundamentais dos destinatários das atividades jurisdicionais e, com isso, fortaleceu o Estado Democrático de Direito e a crença no valor da cidadania.

---

<sup>21</sup> “Esta expressão (controle externo do Poder Judiciário) peca por sua má significação, porque transmite a ideia de que o Poder Judiciário seria controlado por um órgão externo. Isso seria inconcebível, porque então este órgão externo seria o Poder. Isso não exclui a necessidade de um órgão não-judiciário para o exercício de certas funções de controle administrativo, disciplinar e de desvio de condutas da magistratura, como é previsto em Constituições de vários países: CSM, na Itália (artigo 105); França (artigo 65); Portugal (artigo 223); Espanha (artigo 122); Turquia (artigo 143-144); Colômbia (artigos 254-257); Venezuela (artigo 217).” (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 570.).

<sup>22</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 575.

## Referências

- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2012.
- BRASIL. *Conselho Nacional de Justiça*. Disponível em: <[www.cnj.gov.br](http://www.cnj.gov.br)>. Acesso em: 10 jan. 2015.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2002.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. A hora do judiciário. *Revista da Escola Nacional da Magistratura*, Brasília, DF, ano I, n. 1, 2006.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1991.
- KIM, Richard Pae. Titularidade dos direitos fundamentais difusos e coletivos. In: KIM, Richard Pae; BARROS, Sérgio Resende de; KOSAKA, Fausto Kozo Matsumoto. *Direitos fundamentais coletivos e difusos: questões sobre a fundamentalidade*. São Paulo: Verbatim, 2012. p. 11-24.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça como órgão garantidor e qualificador de direitos fundamentais. In: LEWANDOWSKI, Ricardo; NALINI, José Renato (Org.). *O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como Órgão do Poder Judiciário: homenagem aos 10 anos do CNJ*. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 115-136.
- KISTENMACHER, David; VANDRESEN, Thaís. A interceptação telefônica e a garantia constitucional da inadmissibilidade das provas ilícitas. *Revista da Unifebe*. Disponível em: <[www.unifebe.edu.br/revistaeletronica/2009/artigo029.pdf](http://www.unifebe.edu.br/revistaeletronica/2009/artigo029.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2015.
- MENDES, Gilmar Ferreira. O CNJ e a questão da justiça. *Revista Eletrônica Interesse Nacional*, ano 4, v. 16, jan.-mar. 2012.
- \_\_\_\_\_. As contribuições do CNJ para o judiciário brasileiro. *Revista Eletrônica JC*, edição 143, publicado em 5 jul. 2012.
- SCHULZE, Clenio Jair. A judicialização da saúde e o Conselho Nacional de Justiça. *Revista Eletrônica de Doutrina do TRF4*, publicado em 28 fev. 2014.
- SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2013.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Poder judiciário: crise, acertos e desacertos*. Tradução de Juarez Tavares. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.