

GRUPOS DE MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA CARCERÁRIO (GMFs): PROTAGONISMO JUDICIAL NA TRANSFORMAÇÃO DO SISTEMA PENAL BRASILEIRO

PRISON SYSTEM MONITORING AND OVERSIGHT GROUPS (GMFs): THE JUDICIARY'S LEADING ROLE IN TRANSFORMING THE BRAZILIAN PENAL SYSTEM

Glauber Antônio Nunes Rêgo

Mestre em Direito Constitucional e Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). É desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte desde 28 de junho de 2013, onde presidiu a Câmara Criminal nos biênios 2017–2018 e 2021–2022 e integrou o Conselho da Magistratura no biênio 2017–2018. Também foi membro suplente do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte (TRE-RN) e presidiu a Corte no período de 2018 a 2020. Exerceu a Vice-Presidência do TJRN no biênio e 2023–2024.

Email: glauberregio@tjrn.jus.br

Sulamita Bezerra Pacheco 

Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam), é graduada em Direito e especialista em Criminologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Concluiu o MBA em Judiciário, oferecido pela Escola da Magistratura do Rio Grande do Norte (Esmarn) em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV). É doutoranda pela UNICA e pela Esmarn. Atualmente, atua como juíza de Direito no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte e leciona Direito das Relações de Consumo na UFRN.

Email: sulamitapacheco@tjrn.jus.br

RESUMO: O presente artigo analisa o papel estratégico dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Socioeducativo (GMFs) como instrumentos centrais da Justiça Estrutural na reconfiguração do sistema penal brasileiro. A partir do reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 347, o Poder Judiciário passou a adotar uma atuação mais proativa na formulação, no acompanhamento e na fiscalização de políticas públicas voltadas à execução penal. Nesse contexto, os GMFs — instituídos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) — consolidam-se como instâncias relevantes de governança judicial e de articulação federativa, responsáveis por impulsionar diagnósticos, implementar medidas estruturais e monitorar planos de reestruturação do sistema. Destaca-se, como experiência paradigmática, o GMF do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN), cuja atuação resultou na elaboração do Plano Estadual “Pena Justa”, posteriormente homologado pelo STF. A experiência potiguar demonstra, de forma concreta, a capacidade da Justiça Estrutural de promover transformações institucionais, efetivar direitos fundamentais e induzir políticas penais orientadas pela dignidade humana, corresponsabilidade e transparência. Ademais, evidencia-se o potencial dos GMFs como espaços de inovação institucional, capazes de integrar múltiplos atores e fortalecer a efetividade das decisões judiciais em contextos de alta complexidade.

Palavras-chave: Justiça Estrutural; sistema penal; GMF; CNJ; ADPF 347; Plano Pena Justa.

ABSTRACT: This article analyzes the strategic role of the Monitoring and Oversight Groups of the Prison and Socio-educational System (GMFs) as central instruments of Structural Justice in the reconfiguration of the Brazilian penal system. Following the recognition by the Supreme Federal Court (STF) of the State of Unconstitutional Affairs (ECI) in the Argument of Non-Compliance with Fundamental Precept (ADPF) No. 347, the Judiciary has adopted a more proactive role in the formulation, monitoring, and oversight of public policies aimed at penal execution. In this context, the GMFs—established by the National Council of Justice (CNJ)—are consolidated as relevant instances of judicial governance and federative articulation, responsible for promoting diagnoses, implementing structural measures, and monitoring system restructuring plans. The GMF of the Court of Justice of Rio Grande do Norte (TJRN) stands out as a paradigmatic experience, whose actions resulted in the elaboration of the State Plan “Just Punishment,” later approved by the STF. The experience in Rio Grande do Norte demonstrates, in a concrete way, the capacity of Structural Justice to promote institutional transformations, enforce fundamental rights, and induce penal policies guided by human dignity, co-responsibility, and transparency. Furthermore, it highlights the potential of the GMFs as spaces for institutional innovation, capable of integrating multiple actors and strengthening the effectiveness of judicial decisions in highly complex contexts.

Keywords: Structural Justice; penal system; GMF; CNJ; ADPF 347; Just Punishment Plan.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. A JUSTIÇA ESTRUTURAL E A EXPANSÃO DO PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO. 3. OS GMFs E A GOVERNANÇA JUDICIAL DA EXECUÇÃO PENAL. 3.1 ANÁLISE CRÍTICA DE EFETIVIDADE SOCIAL: PLANO “PENA JUSTA”. 4. DESAFIOS E LIMITES DA ATUAÇÃO DOS GMFs NA JUSTIÇA ESTRUTURAL. 5.

INDICADORES DE EFETIVIDADE E AVALIAÇÃO DE RESULTADOS. 6. CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

1. INTRODUÇÃO

O sistema prisional brasileiro enfrenta, há décadas, uma crise humanitária e estrutural profunda que desafia as instituições democráticas. A falência de um modelo incapaz de assegurar direitos básicos e cumprir a função constitucional da pena é demonstrada cotidianamente pela superlotação crônica, a insalubridade das instalações, a violência institucional e a ineficácia das políticas de reinserção social. Esse cenário evidencia não apenas a precariedade material das unidades prisionais, mas também uma persistente e grave desconexão entre a execução penal e os princípios constitucionais que regem o Estado Democrático de Direito, especialmente no que tange à dignidade da pessoa humana e à vedação a penas cruéis ou degradantes.

Em 2023, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao ratificar o entendimento estabelecido na ADPF n.º 347/DF, reafirmou a permanência de um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no sistema carcerário nacional. Tal reconhecimento caracteriza uma grave omissão estrutural dos poderes públicos que perdura no tempo. Sobre esse tema, o Ministro Luís Roberto Barroso salientou que o cenário prisional brasileiro evidencia a falência das políticas públicas de segurança e o afastamento estatal da dignidade humana, ressaltando que a superação desse quadro exige instituições mais justas e soluções estruturais, em vez do mero endurecimento físico das prisões (Barroso, 2021). Esse posicionamento do STF legitima a intervenção judicial e, além disso, exige respostas institucionais coordenadas, estruturais e rigorosamente orientadas por resultados concretos.

A partir desse divisor de águas jurídico, o Poder Judiciário passou a adotar uma postura muito mais propositiva, dialógica e sistêmica. O juiz deixou de ser apenas o aplicador da lei para assumir um protagonismo na reorganização das políticas penais e na fiscalização rigorosa de sua implementação no mundo real. Nesse novo arranjo institucional, a atuação judicial deixou de ser meramente reativa, isto é, aguardando a provocação das partes, e passou a incorporar mecanismos de governança capazes de induzir mudanças estruturais. Isso promove uma maior integração entre os diversos atores responsáveis pela execução penal, como o Poder Executivo, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a própria sociedade civil.

Dentro desse contexto complexo, os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Socioeducativo (GMFs) emergem como estruturas estratégicas de governança judicial. Instituídos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), esses grupos têm a finalidade precípua de acompanhar, articular e impulsionar políticas públicas no âmbito da execução penal em todo o território nacional. Ao atuarem como instâncias permanentes de coordenação e controle, os GMFs contribuem diretamente para a efetividade das decisões judiciais estruturais, viabilizando a implementação de planos integrados e o monitoramento contínuo de metas e indicadores.

Além disso, a atuação dos GMFs revela-se fundamental para a construção de uma Justiça Estrutural orientada à transformação de realidades complexas e persistentes. Por promoverem diagnósticos qualificados, fomentarem a cooperação interinstitucional e assegurarem maior transparência na gestão do sistema penal, tais grupos reforçam o compromisso inarredável do Judiciário com a concretização dos direitos fundamentais. Assim, consolida-se um modelo de atuação mais responsivo, eficiente e alinhado às exigências constitucionais contemporâneas.

À vista disso, o objetivo geral deste estudo é analisar o papel estratégico dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Socioeducativo (GMFs) como órgãos indutores e fiscalizadores da Justiça Estrutural na reconfiguração do sistema penitenciário brasileiro. Como objetivos específicos, busca-se:

1. Examinar os fundamentos teóricos da Justiça Estrutural e o alcance do reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF n.º 347 pelo STF;
2. Compreender as funções de governança judicial desempenhadas pelos GMFs no âmbito das diretrizes do CNJ;
3. Avaliar, mediante estudo de caso, a elaboração e a aplicação do Plano Estadual “Pena Justa” pelo GMF do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN);
4. Discutir a capacidade efetiva dessas ferramentas judiciais de gerar transformações sociais reais em detrimento do risco de se tornarem arranjos meramente formais.

Do ponto de vista metodológico, o presente trabalho adota uma abordagem qualitativa, mediante a articulação de três procedimentos: **1. Pesquisa Bibliográfica:** análise de doutrina especializada em direito processual civil coletivo, constitucional e execução penal, destacando-se autores como Owen Fiss, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Sarmento; **2. Pesquisa Documental:** exame exaustivo do arcabouço normativo e jurisprudencial que regulamenta a matéria, incluindo acórdãos do STF (ADPF n.º 347 e RE n.º 592.581), atos normativos do CNJ (Resoluções n.º 96/2009 e n.º 214/2015 e Guias de Atuação), e atos normativos locais (Resolução TJRN n.º 2/2024). Para os documentos normativos e relatórios, empregou-se a técnica de análise documental e análise de conteúdo qualitativa, categorizando-se os enunciados normativos e diretrizes estratégicas por eixos temáticos; **3. Estudo de Caso:** Análise do caso do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) e do seu Plano Estadual “Pena Justa”. O *corpus* de análise do estudo de caso constituiu-se do texto integral do Plano Estadual “Pena Justa” (Rio Grande do Norte, 2025a) e do Relatório de Escuta Ativa e Construção Participativa (Rio Grande do Norte, 2025b). A análise desses dados qualitativos deu-se por triangulação entre os diagnósticos apresentados nos relatórios, as 306 metas fixadas e os indicadores de verificação estipulados, confrontando-os com os preceitos teóricos do processo estrutural.

2. A JUSTIÇA ESTRUTURAL E A EXPANSÃO DO PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO

O conceito de Justiça Estrutural, seminalmente estabelecido por Owen Fiss (1978) e amplamente difundido no contexto jurídico brasileiro por acadêmicos renomados, como Arenhart, Osna e Jobim (2021), configura uma modalidade processual distinta. Ela é voltada especificamente à reestruturação de sistemas públicos que se encontram em estado de disfunção persistente. Trata-se de um modelo de jurisdição que transcende a lógica tradicional do processo individual. Reconhece-se que determinadas violações de direitos fundamentais não decorrem de atos isolados ou erros pontuais, mas de falhas sistêmicas e estruturais que exigem respostas igualmente complexas e articuladas.

Nesse sentido, Arenhart, Osna e Jobim (2021, p. 31) destacam que “os processos estruturais têm por objetivo a transformação de um estado de desconformidade com a Constituição, mediante a implementação progressiva de medidas voltadas à reorganização de estruturas públicas”. Ao se distanciar do litígio tradicional, que prioriza a resolução de conflitos individuais e binários, o processo estrutural visa alcançar soluções de natureza coletiva, implementadas de forma progressiva e sob monitoramento jurisdicional constante e rigoroso. Sua atuação incide diretamente sobre estruturas institucionais que comprometem direitos fundamentais, fomentando, por meio dessa intervenção, o diálogo e a cooperação sinérgica entre os três Poderes e os atores da sociedade civil.

Nesse modelo, a decisão judicial não se esgota em um comando definitivo ou em uma sentença condenatória estática. Pelo contrário, ela inaugura um ciclo contínuo de implementação, avaliação e ajuste, orientado por metas claras, indicadores mensuráveis e compromissos institucionais firmados entre as partes. No âmbito do neoconstitucionalismo, o Judiciário assume a crucial função de garantir a efetividade constitucional, saindo da neutralidade passiva. Conforme definido no Recurso Extraordinário n.º 592.581/RS, o Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2015c) reconheceu a legitimidade da intervenção judicial sempre que estiver configurada uma omissão estatal de alta gravidade que fira o núcleo essencial de direitos. Essa compreensão reforça a ideia de que a jurisdição constitucional não se limita à interpretação de normas abstratas, mas também pode e deve atuar de forma positiva, exigindo do Estado a implementação de políticas públicas necessárias à concretização dos direitos fundamentais.

Nesse contexto, a ADPF n.º 347/DF (Brasil, 2015b) tornou-se o principal paradigma nacional dos processos estruturais. A decisão impôs a cada Estado a obrigação de elaborar planos próprios para superar o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), sob a coordenação técnica dos GMFs. Isso transformou o Judiciário em um agente indutor de políticas públicas. Ao reconhecer a falência estrutural do sistema prisional, o STF inaugurou um novo paradigma decisório, no qual a atuação judicial passa a envolver não apenas o controle de legalidade, mas também a orientação e o acompanhamento próximo das ações estatais.

Historicamente, o Poder Judiciário brasileiro manifestava resistência a essa ampliação de atribuições, amparando-se em uma interpretação restritiva do princípio da separação de poderes.

Conforme aponta Barroso (2009), essa postura decorria de uma verdadeira indefinição sobre o papel do Judiciário, que reduzia a função jurisdicional ao modelo meramente adjudicatório tradicional. Contudo, o agravamento contínuo da situação penitenciária e a ineficácia das respostas tradicionais evidenciaram a insuficiência desse modelo antigo, impondo a necessidade de uma atuação mais ativa, responsiva e comprometida com resultados concretos na vida dos cidadãos.

A superação dessa postura tradicional não implica a ruptura com o princípio da separação de poderes, mas sim sua releitura à luz da Constituição de 1988, que consagra um modelo cooperativo e orientado à realização dos direitos fundamentais. Nessa linha, Sarmiento (2010) sustenta que o intervir do Judiciário em políticas públicas, especialmente diante de omissões estruturais, não viola a separação de poderes, constituindo uma exigência direta do princípio da supremacia constitucional. Trata-se, portanto, de uma atuação que exige prudência e técnica.

Dessa forma, os GMFs surgem como instrumentos essenciais para operacionalizar esse novo paradigma, funcionando como mecanismos institucionais de articulação, acompanhamento e controle das políticas públicas penais. Ao viabilizarem a interlocução entre Judiciário, Executivo e demais atores, os GMFs contribuem para a construção de soluções integradas e sustentáveis, superando a fragmentação institucional que historicamente compromete a efetividade da execução penal. Além disso, os GMFs reforçam a dimensão prática da Justiça Estrutural ao promoverem a coleta e sistematização de dados, o monitoramento de indicadores e a avaliação contínua das políticas implementadas. Essa atuação baseada em evidências permite maior racionalidade na tomada de decisões e favorece a transparência e a prestação de contas (*accountability*), elementos essenciais para a legitimidade das intervenções judiciais em políticas públicas.

Por fim, a expansão do papel do Poder Judiciário, no contexto da Justiça Estrutural, revela-se como uma resposta necessária diante de cenários de violação massiva e persistente de direitos fundamentais. Longe de representar um ativismo desmedido, essa atuação configura um compromisso institucional com a efetividade da Constituição, reafirmando o Judiciário como garantidor último dos direitos e como agente catalisador de transformações estruturais indispensáveis à consolidação do Estado Democrático de Direito.

3. OS GMFs E A GOVERNANÇA JUDICIAL DA EXECUÇÃO PENAL

Originalmente instituídos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e posteriormente aperfeiçoados pela Resolução n.º 214/2015, os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Socioeducativo (GMFs) deixaram de ser meros órgãos de assessoria administrativa para se converterem em verdadeiros pilares da governança judicial contemporânea. Sob a coordenação técnica e política do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (DMF/CNJ), os GMFs estão hoje estruturados em todos os tribunais do país,

estabelecendo uma rede capilarizada que busca romper com a histórica fragmentação das políticas penais no Brasil.

A composição dos GMFs reflete a natureza dialógica da Justiça Estrutural. Ao reunir magistrados de diferentes instâncias, representantes do Ministério Público, da Defensoria Pública, gestores do Executivo e membros da sociedade civil, esses grupos criam um fórum de debate técnico capaz de superar as barreiras burocráticas que frequentemente imobilizam a execução penal. O papel fundamental dos GMFs não se limita mais a inspeções burocráticas ou à redação de relatórios anuais; eles agora assumem funções de planejamento estratégico, definição de prioridades orçamentárias e monitoramento de resultados em tempo real.

Nesse novo cenário de governança, o GMF atua como um "centro de inteligência" do Tribunal. Em vez de respostas isoladas a pedidos de *habeas corpus* ou interdições de unidades, o grupo trabalha com diagnósticos globais. A meta é substituir soluções paliativas por políticas de Estado sustentáveis. Isso envolve desde a racionalização da porta de entrada do sistema — por meio das audiências de custódia e do incentivo a medidas cautelares diversas da prisão — até a estruturação de políticas de "saída", focadas na reinserção social e no apoio ao egresso.

Um exemplo notável de protagonismo institucional é o GMF do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN). Em 2025, após um processo de reestruturação profunda, o GMF/RN assumiu a liderança na elaboração do Plano Estadual “Pena Justa” (Rio Grande do Norte, 2025a). Este documento não é apenas uma declaração de intenções; trata-se de um roteiro técnico rigoroso, contendo 306 metas específicas divididas em eixos temáticos que vão desde a saúde prisional até a assistência jurídica e o trabalho.

A metodologia de construção deste plano no Rio Grande do Norte destacou-se pela participação coletiva. Através do Comitê Estadual de Políticas Penais e da estreita colaboração com a Secretaria de Administração Penitenciária (SEAP/RN), o GMF promoveu uma "escuta ativa" dos atores que compõem o sistema. Isso incluiu ouvir não apenas os gestores, mas também os próprios custodiados, seus familiares e os policiais penais. Essa perspectiva humana permitiu identificar gargalos que relatórios puramente quantitativos costumam ignorar, como as falhas nos fluxos de comunicação processual e a precariedade do atendimento de saúde básico dentro das unidades.

A homologação do Plano “Pena Justa” pelo STF representa a validação máxima deste modelo de governança. Ela confirma que o GMF não é apenas um fiscal, mas um indutor de soluções. No RN, um dos principais focos no momento reside na implementação da Central de Regulação de Vagas, uma ferramenta tecnológica e jurídica essencial para combater a superlotação, garantindo que o ingresso no sistema prisional ocorra de forma ordenada e respeitando a capacidade de cada unidade, conforme os parâmetros fixados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

3.1 ANÁLISE CRÍTICA DE EFETIVIDADE SOCIAL: PLANO "PENA JUSTA"

Cumpra indagar, todavia, se o Plano Estadual “Pena Justa” (Rio Grande do Norte, 2025a) possui real condão de alterar a realidade social subjacente ou se corre o risco de figurar como mais uma peça normativo-burocrática ineficaz. A experiência histórica brasileira é pródiga em planos normativos bem-intencionados que naufragaram por inércia executiva ou ausência de aporte financeiro.

A efetiva transformação social proporcionada pelo plano potiguar depende decisivamente da conversão das suas 306 metas formais em mudanças cotidianas na vida carcerária. Se instrumentos centrais como a Central de Regulação de Vagas não forem acompanhados do engajamento efetivo do Poder Executivo estadual (garantindo dotação orçamentária contínua e recursos humanos), corre-se o risco de reproduzir o paradoxo da "ineficácia simbólica do direito". A superação do mero simbolismo exige, portanto, que a fiscalização e o monitoramento exercidos pelo GMF/RN permaneçam rigorosos e dotados de poder coercitivo e sancionatório caso as metas acordadas venham a ser descumpridas pelos órgãos estatais.

4. DESAFIOS E LIMITES DA ATUAÇÃO DOS GMFs NA JUSTIÇA ESTRUTURAL

Embora o avanço institucional dos GMFs seja inegável, a sua eficácia plena enfrenta barreiras estruturais que não podem ser ignoradas. O maior desafio reside na complexa articulação com o Poder Executivo. É imperativo reconhecer que, embora o Judiciário determine as diretrizes e fiscalize o cumprimento das normas, a execução material das políticas — que envolve desde a construção e manutenção de presídios até a contratação de pessoal e fornecimento de alimentação — depende do orçamento e da vontade política dos governos estaduais e federal. Sem um compromisso orçamentário real e a inclusão das metas dos Planos Estaduais nos Planos Plurianuais (PPA) e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), os diagnósticos elaborados pelos GMFs correm o risco de se tornarem peças de "ficção jurídica".

A Justiça Estrutural exige, portanto, uma capacidade de negociação política que ultrapassa a técnica jurídica tradicional. O magistrado integrante do GMF precisa atuar como um gestor público em sentido lato, compreendendo as limitações fiscais sem renunciar à exigência de direitos fundamentais. Outro limite relevante é a fragmentação institucional. Frequentemente, as políticas de segurança pública (voltadas para o encarceramento) caminham em direção oposta às políticas de execução penal (voltadas para a ressocialização). Os GMFs enfrentam o desafio de harmonizar essas visões, convencendo os demais atores estatais de que um sistema prisional digno e dentro da legalidade é um fator de redução da criminalidade e não um "benefício" ao infrator.

No campo doutrinário, ainda persiste o debate sobre os limites da intervenção judicial. Críticos apontam o risco de um "ativismo judicial" que possa comprometer a separação de poderes.

Contudo, defensores da Justiça Estrutural argumentam que, em casos de violação massiva e persistente (como no ECI), a intervenção não é uma opção, mas um dever. O Ministro Barroso (2009) defende que essa atuação deve ser pautada pelo que denomina "deferência institucional qualificada": o Judiciário fixa as metas e o "quê" deve ser feito, mas deve conceder ao Executivo a margem de escolha sobre o "como" executar essas medidas, desde que apresente resultados concretos e monitoráveis.

Além disso, há o desafio da sustentabilidade no tempo. As gestões dos Tribunais mudam a cada biênio, e as administrações estaduais a cada quatro anos. Garantir que os planos e as estruturas dos GMFs sobrevivam às trocas de comando é essencial para que o processo estrutural não sofra retrocessos. A institucionalização definitiva dos GMFs, com quadros técnicos próprios e sistemas de dados robustos, é o caminho para mitigar essa volatilidade política.

5. INDICADORES DE EFETIVIDADE E AVALIAÇÃO DE RESULTADOS

Para que a atuação dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMFs) e os preceitos da Justiça Estrutural não permaneçam no campo do mero simbolismo ou do discurso abstrato, é indispensável a consolidação de uma cultura orientada a dados e fundamentada em indicadores de desempenho rigorosos. A avaliação e o acompanhamento de políticas públicas no âmbito do sistema penal e socioeducativo exigem ferramentas operacionais capazes de traduzir a complexa realidade carcerária em métricas objetivas, auditáveis e transparentes, permitindo diagnósticos precisos, ajustes de rota em tempo hábil e a devida prestação de contas (*accountability*) à sociedade.

Para estruturar esse acompanhamento de forma ampla e sistêmica, os indicadores devem ser categorizados em três grandes eixos complementares:

- **Indicadores de Fluxo e Lotação:** Destinados a mensurar a dinâmica de entrada, permanência e saída do sistema carcerário. Monitoram diretamente a taxa de ocupação dos estabelecimentos, o tempo médio de duração das prisões provisórias, os índices de concessão de liberdade provisória com ou sem medidas cautelares, e a taxa de aplicação de penas e medidas alternativas à prisão. O foco central desta dimensão é a racionalização do uso do cárcere, combatendo a superpopulação e a permanência indevida de custodiados.
- **Indicadores de Qualidade da Custódia:** Voltados à avaliação direta das condições materiais e assistenciais de cumprimento da pena. Medem o acesso à saúde (quantidade de atendimentos médicos, odontológicos e psicossociais por mês), o percentual de custodiados inseridos em atividades de escolarização e trabalho formal, a frequência e a qualidade da assistência jurídica prestada (seja via Defensoria Pública ou advocacia dativa), e a adequação da infraestrutura física. Constituem métricas essenciais para aferir

o respeito à dignidade humana e a garantia dos direitos fundamentais dentro dos estabelecimentos prisionais.

- Indicadores de Resultado e Reinserção Social: Focam nos impactos de longo prazo da execução penal sobre a sociedade e sobre a trajetória do indivíduo. Aferem os índices absolutos e relativos de reincidência criminal, a taxa de empregabilidade e inclusão no mercado de trabalho de egressos após a libertação, o acesso de egressos a programas de assistência social e o fortalecimento dos vínculos familiares.

Nesse cenário, a experiência do Estado do Rio Grande do Norte com a elaboração e implementação do Plano Estadual “Pena Justa” destaca-se ao vincular cada uma das suas 306 metas a indicadores específicos de verificação e fontes de comprovação. Essa metodologia permite que o GMF do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (GMF/RN) apresente ao Supremo Tribunal Federal (STF) e ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) relatórios periódicos de progresso baseados em evidências empíricas concretas, afastando-se de impressões subjetivas ou relatórios meramente formais.

Reforçando e operacionalizando esse compromisso com a gestão racional do cárcere, o Rio Grande do Norte lançou recentemente a sua Central de Regulação de Vagas (CRV). A CRV surge como uma ferramenta estratégica e estruturante que visa normatizar e controlar a entrada e a saída de pessoas no sistema prisional, funcionando como um mecanismo de regulação do fluxo carcerário para evitar o excedente de lotação e garantir que a capacidade física dos estabelecimentos seja respeitada.

Na prática, a Central de Regulação de Vagas opera de forma similar ao sistema de regulação de leitos na saúde pública: antes de determinado custodiado ser encaminhado a uma unidade prisional, a CRV analisa a disponibilidade real de vagas, a adequação do perfil do preso ao estabelecimento e o cumprimento dos requisitos legais pertinentes. Quando a taxa de ocupação de determinada unidade atinge o limite máximo fixado, a CRV aciona protocolos de gestão de vagas, priorizando a concessão de progressões de regime, saídas antecipadas, aplicação de monitoramento eletrônico ou transferência para penas alternativas em casos cabíveis. A implementação da CRV conecta-se diretamente ao atingimento das metas do Plano “Pena Justa”, pois fornece os dados primários essenciais para abastecer os indicadores de fluxo e lotação em tempo real. Ademais, a ferramenta reduz a discricionariedade nas alocações, combate a superlotação crônica nas portas de entrada e previne violações de direitos derivadas da sobrecarga de unidades prisionais.

Dando continuidade a essa postura proativa e alinhada às diretrizes nacionais, o GMF/RN assumiu a linha de frente na implementação do projeto Emprega Lab, uma iniciativa impulsionada em âmbito nacional pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O Emprega Lab visa estruturar e

fomentar oportunidades de trabalho e qualificação profissional tanto na dimensão intramuros (para pessoas privadas de liberdade) quanto extramuros (voltado aos egressos do sistema prisional).

Ao interligar a gestão judiciária, o setor público e a iniciativa privada, o projeto atua de forma direta na consolidação e na melhoria contínua de duas categorias fundamentais de indicadores: os de Qualidade da Custódia, ao humanizar o ambiente prisional por meio da ocupação produtiva e da remição da pena pelo trabalho, e os de Resultado e Reinserção Social, ao criar pontes concretas para a colocação de egressos no mercado de trabalho e combater as taxas de reincidência.

A liderança do GMF/RN na condução de iniciativas como o Plano "Pena Justa", a CRV e o Emprega Lab evidencia o papel central que o órgão desempenha na articulação e execução das políticas judiciárias impulsionadas pelo CNJ. Essa atuação integrada demonstra que o monitoramento do sistema carcerário não se limita à fiscalização passiva, mas engloba a gestão ativa de projetos transformadores com impacto direto na realidade social e prisional do estado.

Apesar dos gargalos históricos relacionados à falta de padronização e interoperabilidade entre os sistemas do Poder Judiciário (como o Processo Judicial Eletrônico - PJe, o Sistema Eletrônico de Execução Unificado - SEEU e o Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões - BNMP) e as plataformas de gestão das Secretarias de Administração Penitenciária (como o SIAPEN/RN), o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte tem atuado de forma pioneira para superar esse entrave por meio do desenvolvimento do Observatório Prisional Estratégico (OPE). Fruto de cooperação técnica articulada pela Corregedoria Geral de Justiça, a Secretaria de Tecnologia da Informação (Setic/TJRN), a SEAP/RN e o GMF/TJRN, o OPE foi concebido para integrar, unificar e consolidar os dados de vagas e registros penais do estado em um painel gerencial em tempo real. O sistema permite sanar inconsistências entre bases distintas, monitorar taxas de ocupação e fornecer um panorama fidedigno, auditável e continuamente atualizado do sistema carcerário. Esse avanço tecnológico em ampla evolução dota o Judiciário e os órgãos de gestão de dados confiáveis que conferem substância e precisão às tomadas de decisão, garantindo a celeridade e a efetividade indispensáveis para subsidiar o cumprimento das metas do Plano "Pena Justa" e o funcionamento da Central de Regulação de Vagas (CRV).

Por fim, a transparência e a publicização ostensiva desses indicadores configuram-se como pilares vitais do processo. A disponibilização ampla e acessível dos dados carcerários à população assegura o controle social efetivo por parte de Conselhos da Comunidade, da Defensoria Pública, do Ministério Público, do Conselho Prisional e de organizações da sociedade civil voltadas aos direitos humanos. Essa abertura fortalece a legitimidade democrática do Poder Judiciário em sua atuação estrutural, transformando o monitoramento da pena em um compromisso coletivo e transparente de toda a sociedade.

6. CONCLUSÃO

O fortalecimento dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização (GMFs) marca uma transição histórica no Direito brasileiro. Saímos de um modelo de execução penal meramente cartorial para um modelo de governança estratégica e humanizada. A atuação dos GMFs, inserida na lógica da Justiça Estrutural, é a resposta institucional mais robusta e viável ao Estado de Coisas Inconstitucional que há décadas assola as prisões do país.

A análise da trajetória recente, especialmente através de casos como o do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte e seu Plano "Pena Justa", demonstra que é possível construir pontes entre os Poderes para enfrentar problemas complexos. O Judiciário, ao assumir este protagonismo, não está a usurpar funções alheias, mas a cumprir o seu mandato constitucional de garantir que a pena não ultrapasse a pessoa do condenado e que o cárcere não seja um "buraco negro" de direitos.

O desafio futuro reside na manutenção deste fôlego institucional. A transformação do sistema penal brasileiro é uma tarefa de longo prazo que exige paciência, recursos e, sobretudo, coragem política para manter o foco na dignidade humana. Os GMFs são, hoje, as sentinelas desta transformação, garantindo que a justiça não se limite ao martelo do juiz no tribunal, mas que alcance efetivamente o cotidiano das unidades prisionais, devolvendo ao sistema penal a sua perdida, mas necessária, função social e civilizatória.

Importa reconhecer que este estudo apresenta **limitações metodológicas**, uma vez que se ateve precipuamente ao referencial normativo e documental do Plano "Pena Justa" recém-elaborado, não contemplando uma avaliação empírica de longo prazo sobre o seu impacto de campo (a qual exige maior decurso temporal para a produção de dados consolidados).

Como agenda futura de pesquisa, sugere-se a realização de estudos empíricos quantitativos e qualitativos de acompanhamento temporal (*follow-up*) para mensurar a taxa efetiva de cumprimento das 306 metas do Plano "Pena Justa" no RN ao longo do próximo quadriênio, bem como a elaboração de estudos comparados entre os diferentes Planos Estaduais produzidos por outros GMFs do país, identificando boas práticas e gargalos de implementação regional, além do desenvolvimento de pesquisas de campo de cunho etnográfico no ambiente prisional para avaliar a percepção direta das pessoas privadas de liberdade sobre a efetividade social das medidas estruturais implementadas.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Tradução de Humberto Laport de Mello. 6. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 7. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Políticas de cidadania e atenção a pessoas egressas do sistema prisional**. Brasília, DF: CNJ, 2021. (Coleção Fazendo Justiça). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/fazendo-justica/>. Acesso em: 4 set. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º 214, de 15 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização (GMF) nos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e nos Tribunais Regionais Federais. Brasília, DF: CNJ, 2015a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2237>. Acesso em: 3 set. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º 96, de 27 de outubro de 2009**. Dispõe sobre o Projeto Começar de Novo no âmbito do Poder Judiciário, institui o Portal de Oportunidades e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/65>. Acesso em: 3 set. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Manual de fortalecimento dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização dos Sistemas Carcerário e Socioeducativo (GMFs)**: elaborado conforme a Resolução CNJ n.º 214/2015. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/08/manual-fortalecimento-gmfs-2.pdf>. Acesso em: 3 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347/DF**. Sistema penitenciário nacional. Superlotação carcerária. Condições desumanas de custódia. Violação massiva de direitos fundamentais. Falhas estruturais. Estado de coisas inconstitucional. Configuração [...]. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em 09 set. 2015. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 19 fev. 2016. 2015b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 3 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário n.º 592.581/RS**. Repercussão geral. Recurso do Ministério Público Estadual contra acórdão do TJRS. Reforma de sentença que determinava a execução de obras na Casa do Albergado de Uruguaiana. Alegada ofensa ao princípio da separação dos Poderes e aos limites da reserva do possível. Inocorrência. Intervenção judicial necessária para preservar o valor fundamental da pessoa humana. Recurso conhecido e provido. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 13 ago. 2015c. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 18, 1º fev. 2016. 2015b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2637302>. Acesso em: 3 set. 2026.

CAPEZ, Fernando. **Execução penal simplificado**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FISS, Owen. **The Civil Rights Injunction**. Bloomington: Indiana University Press, 1978.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Execução penal**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Resolução A/RES/70/1, de 25 de setembro de 2015. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/download/50190/91863>. Acesso em: 3 set. 2026.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 20 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça. **Plano Estadual “Pena Justa”**. Natal: TJRN, 2025a.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça. **Relatório de escuta ativa e construção participativa do Plano “Pena Justa”**. Natal: TJRN, 2025b.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça. **Resolução nº 2, de 24 de janeiro de 2024**. Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e de Execução de Medidas Socioeducativas (GMF) no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Natal: TJRN, 2024. Disponível em: <https://atos.tjrn.jus.br/atos/detalhar/6052>. Acesso em: 3 set. 2026.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

Artigo recebido em: 06/04/2026.

Aprovado em: 11/08/2026.