



SENADO FEDERAL  
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

RODRIGO SILVA ROCHA

**AS AÇÕES DE GOVERNANÇA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA PARA A  
IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA QUESTÃO CARCERÁRIA**

Brasília

2019

Rodrigo Silva Rocha

# **AS AÇÕES DE GOVERNANÇA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA QUESTÃO CARCERÁRIA**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Justiça Social, Criminalidade e Direitos Humanos, na área de concentração Direitos Humanos.

**Área de concentração Direitos Humanos**

**Orientador(a): Tarciso Dal Maso Jardim**

Brasília

2019

## **Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF**

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

---

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais

Rodrigo Silva Rocha

**AS AÇÕES DE GOVERNANÇA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA PARA A  
IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA QUESTÃO CARCERÁRIA**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Justiça Social, Criminalidade e Direitos Humanos, na área de concentração Direitos Humanos.

Aprovado em Brasília, em 24 de outubro de 2019 por:

**Banca Examinadora:**

---

Prof(a) Dr(a) Tarciso Dal Maso Jardim  
Senado Federal

---

Prof(a) Dr(a) Rafael Silveira e Silva  
Senado Federal

# **TÍTULO DO ARTIGO: AS AÇÕES DE GOVERNANÇA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA QUESTÃO CARCERÁRIA**

Rodrigo Silva Rocha\*

## **RESUMO**

As questões carcerárias brasileiras apresentam diversos desafios para a administração pública e nesse contexto, o Conselho Nacional de Justiça, por sua natureza administrativa gerencial, se mostra atualmente como uma das principais instituições brasileiras aptas a enfrentar esses desafios que levaram o Supremo Tribunal Federal a reconhecer como Estado de Coisas Inconstitucional o sistema carcerário brasileiro. A implementação de políticas públicas pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução- DMF tem se mostrado como um caminho apto a mudar essa realidade assegurando a implementação dos Direitos Humanos nessa área da administração pública. Diante disso buscamos neste trabalho apresentar a atuação do Conselho Nacional de Justiça como órgão responsável pela implementação de políticas públicas que assegurem a efetividade dos direitos humanos no poder judiciário.

**Palavras-chave:** CNJ; Poder Judiciário; Direitos Humanos; Declaração Universal dos Direitos Humanos; Departamento de Fiscalização do Sistema Carcerário; Políticas Públicas; Sistema Carcerário; Sistema de Execução Penal.

## **ABSTRACT**

Brazilian prison issues present several challenges for public administration and in this context, the National Council of Justice, due to its management administrative nature, is currently one of the main Brazilian institutions able to face these challenges that led the Supreme Court to recognize as Unconstitutional State of Things the Brazilian prison system. The implementation of public policies by the Department of Oversight of the Prison System and of the Educative Measures Systems (DMF) has been shown as a way to change this reality by ensuring the implementation of Human Rights in this area of public administration. Given this, we seek to present the role of the National Council of Justice as the body responsible for the implementation of public policies that ensure the implementation of human rights in the judiciary.

**Keywords:** National Council of Justice; Judicial Administration; Human Rights; Universal Declaration of Human Rights; Department of Oversight of the Prison System of the Educative Measures (DMF); Public Policy; Prison sentencing; Prison system.

**Data de submissão: 07 de outubro de 2019**

---

\* Servidor do Conselho Nacional de Justiça (2010-2019). Assessor Chefe da Secretaria Geral da Presidência do Conselho Nacional de Justiça. E-mail para contato: rodrigo.rocha@cnj.jus.br

**Data de aprovação 24 de outubro de 2019**

**Disponibilidade** (endereço eletrônico do artigo na Biblioteca Digital do Senado)

## **INTRODUÇÃO**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral da ONU em 1948, estabeleceu uma série de garantias que fomentaram uma nova visão do mundo na perspectiva da evolução do Direito e, em especial, dos Direitos Humanos.

No entanto, não obstante o Brasil tenha incorporado essas garantias na Constituição de 1988 e, ainda, participado ativamente na elaboração de diversos tratados internacionais que potencializaram as garantias estabelecidas na Declaração Universal do Direito Humanos, a materialização desses preceitos jurídicos, até então, enfrenta dificuldades para se transformarem em políticas públicas.

Considerando que a implementação dos direitos humanos é um compromisso do Estado, todos os poderes têm a obrigação de buscar desenvolver políticas públicas voltadas a dar concretude a esse compromisso assumido perante a humanidade.

Ao arremate disso, o Brasil, por questões econômicas e sociopolíticas, acabou relegando a implementação de políticas relacionadas ao sistema carcerário e a efetividade da execução penal.

Atualmente o sistema carcerário brasileiro apresenta problemas estruturais que comprometem a execução finalística pelo qual esse sistema foi criado. Tal falha fez com que o Supremo Tribunal Federal declarou essa situação em estado de coisas inconstitucional.

O Poder Judiciário, por meio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e mais especificamente pelo seu Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), orientado pelos princípios da governança e da moderna gestão pública, tem se valido de sua competência de órgão fomentador de políticas públicas para o poder judiciário para buscar soluções para os principais problemas da execução penal e do sistema carcerário.

Desta forma o presente trabalho buscou apresentar como o CNJ tem aplicado ações de governança para enfrentar os problemas referentes à questão carcerária brasileira.

A primeira parte do trabalho refere-se a uma apresentação do Conselho Nacional de Justiça na sua atribuição constitucional de fomentador de políticas públicas judiciárias. Em seguida o trabalho faz uma relação entre os Direitos Humanos e a questão carcerária. E buscando manter também o vínculo desses direitos com a legislação pátria, de forma sintética, o trabalho apresenta os reflexos da Declaração Universal dos Direitos Humanos na Constituição Federal de 1988.

Por fim, o trabalho relata as ações que estão sendo aplicadas pelo Departamento de Fiscalização do Sistema Carcerário-DMF do CNJ com o objetivo de enfrentar os problemas existentes no sistema carcerário com o objetivo de garantir a efetividade dos direitos humanos nesse sistema.

## O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA COMO ÓRGÃO FOMENTADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O PODER JUDICIÁRIO

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), criado com o advento da reforma do Poder Judiciário por meio da Emenda Constitucional n. 45/2004, ao ser constituído, trouxe em sua gênese a possibilidade de criar, fomentar e acompanhar políticas públicas para o Poder Judiciário.

O próprio texto constitucional, ao estabelecer as competências principais do CNJ, antes mesmo de conferir as competências relacionadas ao controle do Poder Judiciário e de seus membros, atribuiu ao Conselho a competência para “zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências”, conforme estabelecido no inciso I do § 4º do artigo 103-B da nossa Constituição Federal.

Destarte, podemos inicialmente estabelecer que o CNJ, antes mesmo de ser um órgão de controle, é um órgão de fomento de políticas públicas para o Poder Judiciário. A sua composição diversificada, com membros do Poder Judiciário de 1º Grau e 2º Grau de Jurisdição, além de tribunais superiores e, ainda, com representantes do Ministério Público Federal e Estadual, da Advocacia e da Sociedade só robustecem essa atribuição.

A falta de competência jurisdicional e a inserção dentro dos órgãos do Poder Judiciário qualificam o CNJ para se debruçar sobre os problemas enfrentados pelo Poder Judiciário que, em um País como o Brasil, são praticamente os mesmos problemas da nação.

Nesse sentido, Lanfredi<sup>1</sup> ressalta a importância do CNJ como órgão fomentador de políticas públicas estruturantes para o Poder Judiciário. Vejamos:

É uma nova era, essa a que se inaugura com o advento do Conselho Nacional de Justiça e a importância de inúmeros de suas ações, comprometidas, todas elas, com a garantia de uma justiça mais eficaz e igual em oportunidade para todos.

Natural que essa vocação, qual seja, a de formulação de políticas públicas estruturantes, capazes de dotar os diferentes tribunais de justiça de um padrão de serviço que esteja apto a garantir direitos fundamentais e fortalecer o acesso à cidadania, seja uma das formas como o CNJ cumpre o seu mandato.

Nessa linha, importante trazer alguns conceitos de políticas públicas já sedimentados na doutrina especializada. Nessa perspectiva:

[...] programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua

---

<sup>1</sup> Lanfredi, Luís Geraldo S. O SEEU como “política de Estado”, Sumário Desenvolvido. Memória do I Encontro Nacional do SEEU, Brasília, 28.06.2019.

consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”. (Bucci, 2006, p.39).

Seguindo essa linha de entendimento, Massa-Arzabe (2006) define políticas públicas como:

[...] conjunto de programas de ação governamental estáveis no tempo, racionalmente moldadas, implantadas e avaliadas, dirigidas à realização de direitos e de objetivos social e juridicamente relevantes, notadamente plasmados na distribuição e redistribuição de bens e posições que concretizem oportunidades para cada pessoa viver com dignidade e exercer seus direitos, assegurando-lhes recursos e condições para a ação, assim como a liberdade de escolha para fazerem uso desses recursos. (Massa-Arzabe, 2006, p.63).

Já Murta<sup>2</sup> (2019) bem define políticas públicas como: “ações sequenciais produzidas por um órgão estatal, com objetivo de solucionar algum tipo de problema social e relevante para a maioria da população”

E ao desenvolver esse raciocínio Murta<sup>3</sup> finaliza:

Por fim, diante das teorias aqui expostas, cabe traçar o conceito de políticas públicas que abrangem todo o Poder Judiciário ou segmento da Justiça. Assim, conclui-se que política pública judiciária nacional é aquela desenvolvida por órgãos de cúpula do Poder Judiciário de caráter nacional como o CNJ, o Supremo Tribunal Federal (STF), os tribunais superiores e os demais Conselhos dentro dos seus respectivos ramos da Justiça (comum, trabalhista, eleitoral e militar), no sentido de montar agenda, formular ações, tomar as decisões, executar as ações e monitorar seus resultados a fim de melhorar a prestação jurisdicional ou os serviços prestados pelo Poder Judiciário no seu papel de pacificador social, sem produzir efeitos diretos em outros Poderes.

Estabelecida essas premissas relacionadas ao papel do CNJ como fomentador de políticas públicas, e a definição do que isso representa, temos no País, atualmente, mais de 80 milhões de ações tramitando nos escaninhos do Poder Judiciário, o que reflete a nossa cultura de judicializar tudo. É óbvio, que esse volume de ações, também deve ser interpretado como reflexo das garantias e liberdades que nos foram dadas pelo Estado Democrático de Direito que construímos.

Mas mesmo sem criticar a nossa liberdade democrática, não podemos afastar a realidade hoje vivenciada no Poder Judiciário, que tem funcionado como depósito dos problemas da nação. E como a própria Constituição determina ao Poder Judiciário a obrigatoriedade de se analisar toda e qualquer demanda que lhe seja apresentada, temos nesse Poder o mesmo espectro de problemas que são enfrentados pelo Estado de forma geral.

Nesse sentido, recaem aos operadores do direito e, por consequência, ao Poder Judiciário, a busca para solucionar as questões particulares que surgem no decorrer da vida, mas também aquelas questões mais sensíveis da organização do Estado como Segurança Pública, Saúde, Educação, Organização Política, Combate a Corrupção, Previdência, e isso só para pontuar alguns dos problemas mais em destaque atualmente.

Tais demandas exigem dos Magistrados conhecimentos que extrapolam o exercício da jurisdição propriamente dito, uma vez que, caso o magistrado se atenha a dizer o direito aos casos que lhe são postos, sem uma análise coadunada e como já disse anteriormente,

---

<sup>2</sup> Murta, João – Accountability Judicial e Políticas Públicas Judiciárias Realizadas pelo CNJ na Execução Penal, 2019.

<sup>3</sup> Idem.



estruturada, com o olhar da gestão e da governança, a sua sentença pode vir a não surtir qualquer eficácia.

De que adianta uma sentença garantindo um direito pré-estabelecido em face de uma administração pública incapaz de cumprir tal obrigação. Essa sentença, além de não resolver a questão, servirá como fonte para outras ações que, por conseguinte, gerarão outras sentenças ineficazes.

A evolução das nossas instituições públicas exige do Poder Judiciário um olhar que tenha reflexo em conceitos que não fazem parte das cadeiras dos cursos de Direito, como Gestão, Administração e Governança. O magistrado, ao aplicar o direito, deve ser mais que Juiz, tem que ser também gestor. Tal exigência de visão diferenciada igualmente se aplica aos demais membros do sistema de justiça como o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Advocacia.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), o Estado possui grande parcela de responsabilidade no processo de crescimento da nação, uma vez que exerce as funções de regulador, de prestador de serviços e até mesmo de investidor. Dado esse panorama, é essencial o cuidado com a governança pública.

Estabelece o TCU<sup>4</sup> que governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Com a crise orçamentária, vivenciada no Brasil nos últimos anos, não podemos mais nos dar o luxo de desperdiçar os recursos públicos. A sociedade e órgãos de controle têm demandado aos gestores a racionalização dos gastos públicos, assim como o equilíbrio fiscal e outras medidas que possam sustentar o nosso desenvolvimento.

Nesse sentido, a atual administração pública, para o pleno exercício das funções de governança (avaliação, direcionamento e monitoramento), deve se valer dos seguintes mecanismos:

- Liderança – refere-se ao conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental que asseguram a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança.

- Estratégia – envolve o relacionamento com as partes interessadas, a definição e monitoramento de objetivos, indicadores e metas, bem como o alinhamento entre planos e operações de unidades e organizações envolvidas na sua execução.

- Controle – abrange, por sua vez, aspectos como transparência, prestação de contas e responsabilização.

De acordo com o manual “10 passos para a boa governança”, do TCU, os responsáveis por conduzir o processo de estabelecimento dos mecanismos acima identificados são os líderes das organizações. Cabe, portanto, a esses líderes se cercar de profissionais identificados com esse novo paradigma de gestão, mais moderno e responsável.

E buscando dar ressonância a esse novo modelo de administração, o CNJ tem se valido de um modelo de liderança organizacional baseado na aplicação dos princípios da

---

<sup>4</sup> TCU – Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

coordenação e delegação de competências, organizado por uma estrutura de unidades funcionais em que são nomeados gestores responsáveis por executar os planos e estratégias definidas pela autoridade delegante, que no caso é o seu Presidente.

Nas palavras de Lanfredi<sup>5</sup> (2019):

[...] não estamos lidando com caprichos pessoais, com fórmulas estereis, senão com a definição de um conjunto de ações e princípios que, uma vez colocados em marcha, têm por sentido mudar a “cultura de atuação” de juízes e influenciar para que o próprio sistema de justiça passe a operar otimizando energia para que às pessoas e destinatários da prestação jurisdicional seja garantida a plenitude de justiça”.

E fundado nesse espírito, o CNJ atua como protagonista entre os órgãos do sistema de justiça, para auxiliar o Poder Judiciário nessa realidade hoje vivenciada, atuando, portanto, como articulador de Políticas Públicas para o Poder Judiciário, em cooperação com o Poder Executivo, no desenvolvimento e implementação das políticas que interferem em suas áreas de atuação.

Nesse sentido, esse fomento de políticas públicas desenvolvida pelo CNJ torna possível o aperfeiçoamento do sistema judiciário brasileiro e a concretização do ideal de uma justiça célere e eficiente, o que, de acordo com Lanfredi (2019), é o pressuposto necessário à realização do princípio da segurança jurídica.

Organizado de forma a atender as atribuições que lhe foram conferidas pela Constituição Federal e, também, pelos novos modelos de gestão, o Conselho possui departamentos e secretarias voltadas ao fomento de políticas públicas, como o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), criado pela Lei n. 12.106/2009.

O DMF, como veremos mais adiante, é no CNJ o principal agente fomentador de políticas públicas voltadas a dar efetividade aos objetivos, direitos e garantias estabelecidos na legislação internacional e pátria no que se diz respeito à execução penal.

Por consequência, temos o DMF como um dos órgãos da administração pública com a responsabilidade de assegurar alguns dos direitos e garantias relacionados aos Direitos Humanos no Brasil.

De acordo com Lewandowski<sup>6</sup>:

Nos países latino-americanos, em que ainda predominam sérios problemas econômicos e sociopolíticos, a prisão acaba transformando-se em instrumento de intervenção, exacerbando a já natural seletividade do sistema penal sobre as populações menos favorecidas econômica e socialmente.

Como reflexo dessa realidade, o sistema carcerário acaba por suportar, da pior maneira, as carências decorrentes das questões econômicas e sociopolíticas, de modo que violações aos direitos humanos acabam se tornando uma indesejável realidade.

---

<sup>5</sup> Lanfredi, Luís Geraldo S. O SEEU como “política de Estado”, Sumário Desenvolvido. Memória do I Encontro Nacional do SEEU, Brasília, 28.06.2019.

<sup>6</sup> Lewandowski, Ricardo – Texto de Apresentação em Regras de Mandela: regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos/Conselho Nacional de Justiça; Coordenação: Luis Geraldo Sant’Ana Lanfredi – Brasília: CNJ, 2016.

Analisando essa questão, Lanfredi bem define as causas que ensejaram o problema carcerário que hoje buscamos solucionar, vejamos:

Fato é que a questão prisional, que já a esta altura não era tão simples de se resolver, ganhou contornos de dramaticidade, com a explosão (literal) dos presídios, os quais em pouco mais de 25 anos fizeram a população privada de liberdade saltar de 90 para os quase 800 mil presos no país.

Essa estrutura insuficiente e de quadros desqualificados, propositadamente ou não, sem ferramentas adequadas para enfrentar uma situação absolutamente adversa, só podia mesmo colaborar para um desarranjo estrutural tamanho, como o que definimos como “estado de coisas inconstitucional”, que para nós representa o marco jurisprudencial divisor de águas, e é o que coloca o Poder Judiciário numa posição que já não mais podia assistir impassível a todo esse contexto (Lanfredi, 2019)<sup>7</sup>.

Estabelecido esse panorama, importante se faz estabelecer uma ligação entre a defesa dos direitos humanos, especialmente nas questões relativas ao sistema carcerário e as atuais políticas públicas desenvolvidas pelo CNJ para, se não resolver, dirimir parte desses problemas.

## **OS DIREITOS HUMANOS E SUA RELAÇÃO COM A QUESTÃO CARCERÁRIA**

Passados pouco mais de setenta anos desde que a Assembleia Geral da ONU proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o mundo ainda enfrenta desafios no que diz respeito à proteção das garantias e direitos expressos naquela Resolução<sup>8</sup>, hoje traduzida em mais de 500 línguas, e que mantém o propósito de ser o referencial de proteção de direitos humanos para todos os povos e nações.

O Direito, de uma forma geral, tem sua origem nos fatos sociais. Ele é, portanto, uma ficção jurídica materializada com base nas relações humanas, que acabam refletindo nos costumes, na cultura, nos valores e nos princípios da sociedade. A sua natureza abstrata, de certa forma, gera um pouco de dificuldade para que grande parcela da população entenda o seu conceito, o qual pode ser resumido a partir dos estudos de J. Bentham<sup>9</sup> como ter direito é ser beneficiário de deveres de outras pessoas ou de Estados.

Seguindo esse entendimento, Sérgio Cavalieri Filho (Programa de Sociologia Jurídica, pág.17) defende:

O Direito é para a Sociologia Jurídica uma ciência essencialmente social, oriunda da sociedade e para a sociedade. As normas do Direito são regras de conduta para disciplinar o comportamento do indivíduo no grupo, as relações sociais; normas ditadas pelas próprias necessidades e conveniências sociais. Não são regras imutáveis e quase sagradas, mas sim variáveis e em constante mudança, como o são os grupos onde se originam.

---

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral.

<sup>9</sup> BENTHAM, Jeremy. An Introduction to the Principles of Morals and Legislation, cap. 1, in OV Vieira - A gramática dos direitos humanos ; Boletim Científico ESMPU, Brasília, 2001.

A origem moderna do direito, em que prevalece a ideia de universalidade e reciprocidade, surge a partir das declarações e constituições do final do século XVIII e diferencia-se do conceito de privilégios existentes no período medieval.

Buscando o seu conceito na filosofia, o papel dos direitos está em assegurar esferas de autonomia ou dignidade, com defende Kant<sup>10</sup>, ou em uma visão utilitarista, permitir aos seres humanos que possam se relacionar e conviver sem que essa autonomia e interesses se encontrem constantemente ameaçados pelas liberdades e preferências das demais pessoas.

Seguindo essa orientação, podemos afirmar que quando se reclama um direito, na verdade, estamos reivindicando valores e interesses que esses representam de uma forma diferenciada. E mais ainda, ao se reivindicar determinados direitos, aqueles que reivindicam acabam por se colocar em uma situação diferenciada, de modo superior, em perspectiva àqueles que têm a obrigação de garantir o direito invocado, lembrando a máxima de que o direito de um é o dever do outro.

Temos também a vinculação entre direitos e obrigações que não é automática no sentido de que os direitos são garantias absolutas em relação à determinada obrigação. Os direitos interagem com outros direitos de modo que a construção das obrigações se dê de forma mediada. Caso contrário, seria possível estabelecer um *ranking* fixo e pré-estabelecido de direitos se sobrepondo sobre outros direitos em grau de importância menor, o que não acontece.

Graças a essa relação entre os direitos e obrigações, temos, por exemplo, alguns institutos jurídicos como a legítima defesa de um lado e a impossibilidade da tortura de outro, partindo de uma perspectiva vítima/agressor.

De uma forma mais esclarecedora, Oscar Vilhena Vieira<sup>11</sup> ensina:

Cabe também destacar que a relação entre direitos e obrigações é mediada e não automática. Daí a adequação da proposição de Raz de que ter um direito significa ter uma boa justificativa, uma razão suficiente, para que outras pessoas se encontrem obrigadas.

Neste sentido um direito não se confunde com uma presunção absoluta, ou com a ideia de uma esfera intransponível e incompatível com as liberdades e direitos alheios. Se direitos só existem em sociedade e se pressupõe uma decisão da sociedade de preservar certos valores ou interesses por intermédio do meio legal, é fundamental que eles sejam em primeiro lugar capazes de conciliar com direitos alheios e em segundo lugar compatibilizar-se com interesses coletivos, ainda que numa posição de superioridade presumida em relação a outros interesses da sociedade. Daí a importância de se compreender os direitos como uma razão ou uma justificativa suficientemente importante para que os outros tenham o dever de respeitá-los.

Partindo para os direitos humanos, concordo com o entendimento de Oscar Vilhena de que a simples associação do termo “humano” associado a expressão “direito”, por si só, aumenta o conceito dos direitos em questão, garantindo força ética e moral ao conceito e ainda universaliza a sua abrangência.

Por seu turno, o conceito de direitos humanos tem base nas revoluções francesas e americanas, bem como no movimento iluminista do século XVIII, no qual se

---

<sup>10</sup> Luana Pagno, A Dignidade Humana em Kant – Universidade Federal de Santa Maria – UFMS – Brasil, 2016.

<sup>11</sup> OV Vieira - A gramática dos direitos humanos ; Boletim Científico ESMPU, Brasília, 2001.

originou as declarações e constituições de independência dos Estados com base nos ideais de reconhecimento de liberdade, igualdade e fraternidade dos povos.

Cito, a título de exemplo, a declaração de direitos de Virginia de 1776, que diz:

[...] todos os homens são por natureza igualmente livres e independentes e têm certos direitos inatos de que, quando entram no estado de sociedade não podem, por nenhuma forma, privar ou despojar a sua posteridade, nomeadamente o gozo da vida e da liberdade, com os meios de adquirir e possuir a propriedade e procurar e obter felicidade e segurança.<sup>12</sup>

E passado esse momento embrionário dos direitos humanos, no qual o movimento iluminista estabeleceu os conceitos de universalidade e igualdade de direitos entre os cidadãos de um mesmo Estado, no âmbito externo ou internacional, os conflitos das grandes guerras mundiais do século XX diminuíram o espectro de incidências desses mesmos direitos no mundo.

As atrocidades cometidas por aquele período, que no caso da Alemanha Nazista teve respaldo jurídico do Estado, marcaram de forma negativa a consciência coletiva da humanidade que assistiu ao período e presenciou as grandes guerras, em especial a II grande guerra mundial.

Por esse ângulo, o professor Oscar Vilhena<sup>13</sup> melhor traduz o entendimento:

Embora a ideia de que as pessoas têm direitos que lhe são inerentes pelo simples fato de serem humanas possa ser rastreada desde a antiguidade, no início de nosso século o paradigma dominante era de que os direitos decorriam da vontade dos Estados, ainda que estes Estados não correspondessem mais ao modelo absoluto hobbesiano, mas a um Estado que têm no parlamento sua esfera máxima de legitimação. Há que se destacar, no entanto, que o conceito de democracia parlamentar prevalecente à época era um conceito bastante formal, que se adaptava à transição do Estado liberal para o Estado intervencionista. Mais do que isto, o ambiente intelectual e político na Europa nas primeiras décadas do século também não contribuíram para uma percepção substantiva dos direitos, enquanto uma esfera de proteção inerente ao ser humano.

Hannah Arendt<sup>14</sup> traduziu bem o assombro passado naquele período que teve como triste registro o fato de que as principais vítimas dos conflitos foram nacionais mortos pelos seus próprios Estado, vejamos:

Nos primeiros anos de poder, os nazistas desencadearam uma avalanche de leis e decretos, mas nunca se deram ao trabalho de abolir oficialmente a Constituição de Weimar; chegaram até a deixar mais ou menos intactos os serviços públicos – fato que levou muitos observadores locais e estrangeiros a esperar que o partido mostrasse comedimento e que o novo regime caminhasse rapidamente para a normalização. Mas, após a promulgação das

---

<sup>12</sup> Miranda, Jorge. Textos Constitucionais Estrangeiros. Lisboa, 1974. P.31.

<sup>13</sup> OV Vieira - A gramática dos direitos humanos; Boletim Científico ESMPU, Brasília, 2001. P. 23.

<sup>14</sup> Arendt, H., Origens do Totalitarismo: Anti-Semitismo, Imperialismo, Totalitarismo, São Paulo, Companhia das Letras, 1997, 2ª. reimpressão.

Leis de Nuremberg, verificou-se que os nazistas não tinham o menor respeito sequer pelas suas próprias leis.

E justamente por conta desse período de barbárie e irracionalidade coletiva, surgiu na comunidade internacional a necessidade de evolução dos direitos humanos para o conceito que temos hoje.

A construção desse novo conceito contemporâneo de direitos humanos teve início com a inserção, na Carta das Nações Unidas, do respeito e da observância aos direitos humanos como responsabilidade da própria ONU e todos os seus Estados membros, mesmo sem explicar quais seriam a abrangência e objeto desses direitos.

A definição dos Direitos Humanos pela ONU só se materializou três anos depois com a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos por intermédio da Resolução n. 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas.

A ideia da construção de uma Declaração de Direitos Humanos determinada pela ONU foi absorvida pela comissão criada para tanto e coordenada por Eleanor Roosevelt que apresentou a minuta de documento à assembleia geral da ONU. O documento original já previam que os direitos ali previstos seriam universais e indivisíveis.<sup>15</sup>

Ao estabelecer esses direitos, a Declaração deu relevante destaque para as questões relativas ao cárcere, ao processo de acusação e à execução das penas, uma vez que, como já mencionado, durante o período das guerras, as maiores barbáries se manifestaram nas prisões e nos processos de condenação dos cidadãos.

A título de esclarecimento, citamos os artigos expressos na Declaração Universal dos Direitos Humanos que possuem relação com a questão carcerária:

Artigo III Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.

Artigo V Ninguém será submetido à tortura nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante.

Artigo VII Todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação.

Artigo VIII Todo ser humano tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei.

Artigo IX Ninguém será arbitrariamente preso, detido ou exilado. Artigo X Todo ser humano tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir sobre seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ele.

---

<sup>15</sup> Susan C. Mapp, *Human Rights and Social Justice in a Global Perspective : An Introduction to International Social Work*, p.15 – Oxford, 2014.

Artigo XI 1. Todo ser humano acusado de um ato delituoso tem o direito de ser presumido inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa.

2. Ninguém poderá ser culpado por qualquer ação ou omissão que, no momento, não constituíam delito perante o direito nacional ou internacional. Também não será imposta pena mais forte do que aquela que, no momento da prática, era aplicável ao ato delituoso.

Conforme se observa, a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos estabeleceu uma série de garantias no que se reserva ao processo penal e à execução pena.

O impacto do referido texto reverberou em todos os países membros da ONU e inspirou a elaboração de diversos outros Tratados Internacionais de Direitos Humanos voltados exclusivamente ao tratamento de presos que podemos citar a título de exemplo<sup>16</sup>, mas que não aprofundaremos, dada a necessidade de se manter no escopo deste trabalho.

## **A FORÇA LEGAL DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS E SEU REFLEXO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos acabou por ser proclamada como Resolução, documento que, pela sua própria natureza, teoricamente não possui caráter vinculante e, de acordo com os próprios artigos 10 e 14 da Carta da ONU, detém efeito de recomendação<sup>17</sup>.

Essa opção se deu em razão da necessidade de se aprovar um documento dispondo sobre direitos humanos com significativa adesão de Países membros que, naquele período, possuíam internamente questões relativas à direitos humanos estabelecidos como políticas públicas nacionais. Há de se lembrar que na metade do século passado, vários países Europeus ainda possuíam colônias nos continentes Africano e Asiático, e outros tantos países possuíam regime de governo ditatorial e, de uma forma geral, as políticas de direitos civis ainda eram restritas.

---

<sup>16</sup> Regras de Bangkok para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas não privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras; Regras de Mandela – Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos; Regras de Tóquio – Regras Mínimas Padrão das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas Não Privativas de Liberdade; Regras de Pequim - Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude; e as Regras de Enfrentamento da Tortura.

<sup>17</sup> Artigo 10. A Assembleia Geral poderá discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da presente Carta ou que se relacionarem com as atribuições e funções de qualquer dos órgãos nela previstos e, com exceção do estipulado no artigo 12, poderá fazer recomendações aos Membros das Nações Unidas ou ao Conselho de Segurança ou a este e àqueles, conjuntamente, com referência a qualquer daquelas questões ou assuntos.

Artigo 14. A Assembleia Geral, sujeita aos dispositivos do artigo 12, poderá recomendar medidas para a solução pacífica de qualquer situação, qualquer que seja sua origem, que lhe pareça prejudicial ao bem-estar geral ou às relações amistosas entre as nações, inclusive em situações que resultem da violação dos dispositivos da presente Carta que estabelecem os Propósitos e Princípios das Nações Unidas.

Mas mesmo tendo uma natureza não vinculativa naquele período, a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi o principal agente catalizador de transformação, com efeitos práticos, no mundo em questões relativas aos Direitos Humanos. Nesse sentido, Oscar Vilhena Vieira diz<sup>18</sup>:

A declaração, com esse conteúdo, passou a ocupar um papel tão importante no imaginário da comunidade internacional após a II Guerra, e serviu de respaldo ideológico no processo de descolonização e mesmo na luta de resistência contra os regimes autoritários nas mais diversas partes do mundo, que deixou de ser um mero instrumento retórico e passou a ser incorporada pelos Estados enquanto direito em suas constituições. Basta olharmos o exemplo da África, onde dezenas de constituições foram promulgadas a partir da concepção de direitos humanos proposta pela Declaração, o que jamais significou o respeito incondicional a estes direitos. Países na América Latina que se reconstitucionalizaram nesse período, quase todos incorporaram a estrutura e a lógica da Declaração dentro de suas constituições.

Mas passada essa fase inicial de interpretação da Declaração com efeitos apenas recomendativos, a comunidade acadêmica, observando as transformações causadas pela Resolução n. 217 A (III), passou a defender que o documento conferia força de direito internacional público.

Dentre alguns desses autores, podemos citar a Professora Flávia Piovesan<sup>19</sup>:

No entanto, ainda que não assuma a forma de tratado internacional, a Declaração de 1948 “apresenta força jurídica obrigatória e vinculante, na medida em que constitui a interpretação autorizada da expressão ‘direitos humanos’ constantes dos arts. 1º (3) e 55 da Carta das Nações Unidas. Ressalte-se que, à luz da Carta, os Estados assumem o compromisso de assegurar o respeito universal e efetivo dos direitos humanos

E nesse mesmo sentido dá a entender o Professor André de Carvalho Ramos<sup>20</sup>:

O uso do termo “Carta Internacional de Direitos Humanos” também implicava o reconhecimento de que os dois Pactos não poderiam ser interpretados desconectados da DUDH, o que deu sistematicidade à proteção dos direitos humanos internacionais. Outra consequência da “Carta Internacional dos Direitos Humanos” foi a reafirmação do objetivo da ONU de proteger os direitos humanos, já previsto na Carta de São Francisco, mas frustrado pela Guerra Fria e pelo antagonismo entre Estados Unidos e União Soviética, dois membros extremamente influentes daquela organização. Desde a adoção dos dois Pactos, a ONU tem estimulado a adoção de vários tratados de direitos humanos em temas diversos, formando o chamado sistema global de direitos humanos (também chamado sistema universal ou onusiano).

No Brasil a Declaração Universal teve significativo impacto na Constituição Federal de 1988, que, trouxe em seu Título II, os direitos e garantias fundamentais, subdividindo-os em cinco capítulos: direitos individuais e coletivos; direitos sociais; nacionalidade; direitos políticos; e partidos políticos.

---

<sup>18</sup> OV Vieira - A gramática dos direitos humanos ; Boletim Científico ESMPU, Brasília, 2001. P. 25.

<sup>19</sup> Piovesan, 2008, p.146 - Direitos humanos e o direito constitucional internacional. São Paulo: Saraiva, 2008.

<sup>20</sup> Ramos, André de Carvalho – Curso de Direitos Humanos. 5. Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.



A expressão direitos fundamentais adotada na Constituição Federal pode ser entendida como Direitos Humanos, sendo, portanto, uma expressão sinônimo da outra.

Alexandre de Moraes<sup>21</sup> ao falar sobre essa questão ensina:

O conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano que tem por finalidade básica o respeito a sua dignidade, por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal, e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana pode ser definido como direitos humanos fundamentais.

Afirma ainda Flávia Piovesan<sup>22</sup> que:

Preliminarmente, é necessário frisar que a Constituição Brasileira de 1988 constitui o marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no Brasil. O texto de 1988, ao simbolizar a ruptura com o regime autoritário, empresta aos direitos e garantias ênfase extraordinária, situando-se como o documento mais avançado, abrangente e pormenorizado sobre a matéria, na história constitucional do País.

De fato, podemos afirmar que a Constituição Federal de 1988, naquilo que se refere aos direitos fundamentais, recebeu forte influência da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

No entanto, passados setenta anos desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos e trinta e um anos da Constituição Federal de 1988, diversos direitos daqueles previstos em ambos documentos ainda hoje necessitam de implementação por parte do Estado, isso com especial destaque para as questões relativas ao nosso sistema carcerário e à execução penal.

E no caso dos Direitos Humanos, a participação do Estado, compreendido nesse conceito os seus três poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, é fundamental para que esses direitos e garantias já estabelecidos possam se materializar por meio de políticas públicas.

Nesse sentido, podemos afirmar que a construção, implementação e execução de políticas públicas voltadas à melhoria da execução penal perpassa todos os poderes, uma vez que os preceitos pelos quais se trabalha estão relacionadas a um objetivo maior de Política de Estado.

E considerando que o objetivo deste trabalho foi inspirado pelas aulas referentes ao curso de especialização em Justiça, Criminalidade e Direitos Humanos, organizado pelo Congresso Nacional, pelo TCU e pelo Instituto Latino Americano da ONU para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente, gostaria de defender e apresentar algumas políticas públicas atualmente realizadas pelo Poder Judiciário, capitaneadas pelo seu órgão fomentador de políticas públicas, CNJ, relativas à questão carcerária.

---

<sup>21</sup> Moraes, Alexandre de – Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos artigos, 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 11. Ed. Ver. E atual. – São Paulo: Atlas, 2017.

<sup>22</sup> Piovesan, Flávia – Temas de direitos humano – 5.ed – São Paulo: Saraiva, 2012.

## **AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA CARCERÁRIO-DMF DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

Criado com o objetivo de aperfeiçoar a prestação jurisdicional das varas criminais e de execução penal, e também buscar melhor reinserção de presos e egressos do sistema prisional, o DMF foi criado pelo CNJ em 2009. Tal medida pode ser classificada como política pública desenvolvida para combater os problemas relacionados ao sistema prisional como a superlotação e os tratamentos que violam princípios básicos da dignidade humana.

Assim como estabelecido na Lei n. 12.106/2009, que o instituiu como unidade orgânica do CNJ, o DMF tem dois eixos centrais de atuação: os presos e egressos do sistema carcerário e os adolescentes em conflito com a lei do sistema de execução de medidas socioeducativas. Os principais objetivos do Departamento estão estabelecidos no normativo que o criou, vejamos:

- I – monitorar e fiscalizar o cumprimento das recomendações e resoluções do Conselho Nacional de Justiça em relação à prisão provisória e definitiva, medida de segurança e de internação de adolescentes;
- II – planejar, organizar e coordenar, no âmbito de cada tribunal, mutirões para reavaliação da prisão provisória e definitiva, da medida de segurança e da internação de adolescentes e para o aperfeiçoamento de rotinas cartorárias;
- III – acompanhar e propor soluções em face de irregularidades verificadas no sistema carcerário e no sistema de execução de medidas socioeducativas;
- IV – fomentar a implementação de medidas protetivas e de projetos de capacitação profissional e reinserção social do interno e do egresso do sistema carcerário;
- V – propor ao Conselho Nacional de Justiça, em relação ao sistema carcerário e ao sistema de execução de medidas socioeducativas, a uniformização de procedimentos, bem como de estudos para aperfeiçoamento da legislação sobre a matéria;
- VI – acompanhar e monitorar projetos relativos à abertura de novas vagas e ao cumprimento da legislação pertinente em relação ao sistema carcerário e ao sistema de execução de medidas socioeducativas;
- VII – acompanhar a implantação e o funcionamento de sistema de gestão eletrônica da execução penal e de mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias;
- VIII – coordenar a instalação de unidades de assistência jurídica voluntária no âmbito do sistema carcerário e do sistema de execução de medidas socioeducativas.

A própria criação do DMF se deu em razão das denúncias de abusos que chegaram ao CNJ, tão logo foram iniciados os trabalhos de fiscalização das unidades carcerárias, atribuição concorrente que a legislação conferiu ao Poder Judiciário.

Nesse sentido Murta<sup>23</sup> apresenta os fatos que ensejaram a criação, bem como as características do DMF:

Perante esse cenário de caos e por ser o Conselho o órgão competente para instituir o planejamento estratégico do Judiciário e para incrementar ações visando à melhora da administração da Justiça, o Congresso Nacional aprovou a Lei n.º 12.106/09, criando, no âmbito do CNJ, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de

---

<sup>23</sup> Murta, João – Accountanility Judicial e Políticas Públicas Judiciárias Realizadas pelo CNJ na Execução Penal.

Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) com atribuições para identificar e monitorar as mazelas do sistema de execução penal, bem como estabelecer iniciativas com o objetivo de ampliar a efetividade dos direitos fundamentais e de sanar as irregularidades encontradas em verdadeiras formas de *accountability* judicial e de fomentador/executor de políticas públicas judiciais no âmbito da execução penal.

Como já dito, esses problemas não são exclusivos do Poder Judiciário, uma vez que a responsabilidade de manter o sistema de execução penal é atribuição do Poder Executivo, mas como refletem diretamente no exercício da Jurisdição, se tornam uma questão para o CNJ.

E de modo a enfrentar essa questão, o CNJ, por meio do DMF, atua como órgão catalisador interno à estrutura do Poder Judiciário, se comunicando com todos os tribunais, bem como com os órgãos dos demais poderes, buscando cooperação e parcerias estratégicas.

Dado que a realidade carcerária é hoje um dos problemas da nação, já que o sistema prisional não consegue cumprir a sua função principal, que é a ressocialização dos apenados, assim como exercer o controle da criminalidade, mantendo-se neutralizados os líderes das diversas facções criminosas existentes no País, o CNJ, por meio do DMF, tem estabelecido políticas públicas buscando a mitigação desses problemas.

Recentemente o DMF firmou uma série de acordos de cooperação, dentre os quais destacamos o realizado com o Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento e também o realizado com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, que possibilitaram desenhar um programa visando sanar os diversos gargalos da execução penal de forma simultânea, unindo atores e multiplicando forças para enfrentar as reais causas que levaram ao estado de coisas inconstitucional nos presídios brasileiros, apontado pelo Supremo Tribunal Federal, em 2015.

Como resultado desse esforço interinstitucional, o DMF criou o programa Justiça Presente, que teve início no começo do ano de 2019 e baseado em duas ideias principais: (i) desenvolver ações em rede fomentadas pelo Judiciário em escala nacional; e (ii) dividir conhecimento com aqueles que atuam na ponta buscando uma consolidação dessas ações e resultados duradouros.

A equipe do DMF estabeleceu algumas premissas alinhadas à moderna metodologia de elaboração de políticas públicas como: preocupação com todo o ciclo penal; soluções focadas em resultados e na otimização de recursos; consolidação de experiências anteriores exitosas; e realização das intervenções de forma customizada e construída com a colaboração dos atores locais visando a sua efetividade e sustentabilidade.

O referido programa incentiva a construção de redes envolvendo os demais atores da execução penal, como o Executivo, o sistema de justiça e a sociedade civil organizada. Esse protagonismo é especialmente incentivado na figura dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema Socioeducativo, denominado GMFs e regulamentados pelas Resoluções n. 96/2009 e n. 214/2015 do CNJ.

A título de esclarecimento, temos que os GMFs são órgãos internos dos 27 tribunais de justiça do país e dos 5 tribunais regionais federais liderados por magistrados e que, nesse programa, são os responsáveis pela implementação em escala local das políticas judiciais penais desenvolvidas pelo CNJ.

O Justiça Presente foi estruturado em quatro eixos principais. Cada eixo se desdobra em diversas ações e produtos, que serão e estão sendo desenvolvidos com o apoio de coordenadores e assessores especializados alocados nas 27 unidades da federação.

Eixo 1 – Superlotação e superpopulação: alternativas penais, monitoração eletrônica, audiências de custódia, mutirões carcerários, central de vagas, prática restaurativas.

Eixo 2 – Sistema socioeducativo.

Eixo 3 – Cidadania dentro e fora dos presídios: cidadania nas prisões, atenção às pessoas egressas, ações de inserção produtiva, governança e transparência das penas.

Eixo 4 – Soluções de tecnologia e sistemas: biometria, documentação civil e do Sistema Eletrônico de Execução Unificada (SEEU).

Em razão da quantidade de projetos e ações, e considerando as limitações orçamentárias e de pessoal do Conselho, o programa foi dividido em três fases de implantação, sendo que o seu início se deu em março de 2019 (primeira fase) e julho de 2019 (fases 2 e 3). O DMF previu o a finalização dos principais projetos em julho de 2021.

A primeira fase de implantação visou à informatização dos processos de execução penal por meio do SEEU, a identificação biométrica, a emissão de documentos para pessoas privadas de liberdade, a atenção às pessoas egressas por meio do Escritório Social, as iniciativas para a inserção no mercado de trabalho e o fortalecimento das audiências de custódia, das políticas de alternativas penais e da monitoração eletrônica.

Já a segunda fase ativará mutirões carcerários em processos informatizados, Centrais de Vagas para aperfeiçoar o controle da legalidade das penas e medidas, práticas restaurativas e a melhoria e aperfeiçoamento dos serviços e dos mecanismos de controle das políticas oferecidas às pessoas presas. E, por fim, a terceira fase investirá em ações de atenção ao sistema socioeducativo.

Uma das principais medidas em implementação tem sido a implantação do SEEU<sup>24</sup> em todos os tribunais brasileiros.

Tal sistema permite um trâmite processual mais eficiente e proporciona a gestão confiável dos dados da população carcerária do Brasil. Tudo isso por meio de acesso direto pelo computador ou smartphone.

Com a implantação do referido sistema, poderemos ter em uma única ferramenta a visualização em uma única tela de informações como: processo, parte, movimentações e condenações; e, também, o detalhamento do cálculo de pena, com explicitação de frações e agendamento automático dos benefícios previstos na Lei de Execução Penal, além do acompanhamento eletrônico dos prazos de progressão, oferecendo em tempo real o quadro das execuções penais em curso.

Tais funcionalidades facilitarão a pesquisa com indicativos gráficos para demonstrar a situação do sentenciado; e ainda a produção de relatórios estatísticos que podem fomentar a criação de novas políticas públicas.

Para a sua plena execução, o Conselho tem se valido dos mecanismos de governança para, atuando junto aos diversos tribunais brasileiros, órgãos independentes e

---

<sup>24</sup> <<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/sistema-eletronico-de-execucao-unificada-seeu>>.

autônomos, construir parcerias e cooperação objetivando a virtualização dos processos de Execução Criminal e a sua futura adesão ao sistema do CNJ.

Por seu turno, com respeito à biometria, o DMF está implantando, em apoio com o Tribunal Superior Eleitoral, uma base de dados nacional, que contará com a identificação biométrica de todos os presos em cumprimento de pena no Brasil. Tal medida facilitará a identificação e, caso necessário, a emissão de documentos para aqueles que ainda não possuem documentação civil.

Por mais que a identificação civil tem sido realizada já há tempos pelos Estados, a multiplicidade de banco de dados gera transtornos causados pela falta de padronização e dificuldade de compartilhamento dos referidos bancos de dados.

Ainda parte da primeira fase de implantação, o escritório social se mostra como espaço para atender os egressos do sistema carcerário e seus familiares. De forma simples, o escritório pode ser definido como um espaço adaptado para permitir a integração dos serviços de assistência, reunindo em um só local órgãos e instituições públicas e privadas em condições de facilitar e viabilizar que o egresso ao sistema carcerário consiga superar as dificuldades iniciais resultantes do contato com a liberdade e, mais importante, impedir a reincidência criminal.

De acordo com o Coordenador do DMF, Juiz de Direito Luis Geraldo Lanfredi, o Escritório Social está alicerçado na ideia de que é necessário haver investimento na pessoa que passa pelo sistema de Justiça criminal, de modo a permitir readaptação na perspectiva da aposta de criação de expectativas reais de oportunidades.

Integram ainda a primeira fase de implantação do Programa, uma pesquisa contratada junto à Universidade Federal de Minas Gerais, que busca entender e apresentar solução para os principais problemas relacionados à execução dos serviços de monitoração eletrônica. Um de seus principais objetivos é incentivar a produção de evidências e dados para compreender o lugar dessa ferramenta na redução da superlotação e superpopulação prisional. A pesquisa também busca entender os dilemas relativos às dimensões tecnológicas e aos fluxos metodológicos dos serviços a partir de diversos atores, incluindo a pessoa monitorada.

Por seu turno, com respeito às alternativas penais, o DMF apresentou ao Plenário do CNJ uma resolução atualizando a política institucional do Poder Judiciário visando à promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque na justiça restaurativa, e em substituição à privação de liberdade.

A referida Resolução foi devidamente aprovada e inova sobre maneira na cultura de encarceramento indiscriminado.

De acordo com Dias Toffoli<sup>25</sup>: "São pessoas que poderiam ser responsabilizadas de maneira mais inteligente, mais eficiente, menos custosa. Investir em alternativas penais é uma das saídas para o dramático contexto em que se acha o nosso sistema prisional."

Com respeito às demais fases de implantação, considerando o seu momento de execução e desenho final dos referidos programas, não foi possível, durante a pesquisa realizada, conseguir mais informações.

---

<sup>25</sup> <<https://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/89150-nova-resolucao-atualiza-politica-do-judiciario-para-alternativas-penais>>.

Sem prejuízo, podemos observar que referido programa em implantação pelo DMF se mostra inovador e promissor. Os projetos em curso além de uniformizar os procedimentos entre os diversos tribunais brasileiros auxiliam na construção de um sentimento de união entre os órgãos do Poder Judiciário.

Buscando resolver os problemas da execução de forma integrada, as políticas desenvolvidas pelo DMF consolidam um novo momento na gestão do Poder Judiciário.

Por fim, cabe destacar mais uma vez que todas essas políticas têm sido desenvolvidas por meio de cooperação com órgãos do poder executivo, sistema de justiça, sociedade civil organizada e organismos internacionais seguindo-se a estratégia adotada pelo CNJ de participar ativamente no cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, mais especificamente com o objetivo 16, cuja proposta é promover a Justiça e Sociedades Pacíficas (Agenda 2020-30 da ONU).

## **CONCLUSÃO**

Os problemas relacionados ao estado em que se encontra o Sistema Carcerário hoje no Brasil é consequência de uma série de fatores em que podemos destacar a falta de recursos, o desinteresse dos gestores públicos com a matéria e a pouca efetividade de ações isoladas por parte dos diversos atores da administração pública responsáveis por implementar as medidas assecuratórias dos direitos e garantias existentes para esse sistema.

O principal objetivo do cárcere é ressocializar o preso de modo que os índices de reincidência sejam cada vez menores. As condições hoje existentes nas unidades carcerárias, salvo exceções, ainda não permitem que a ressocialização seja possível nos padrões desejados.

A execução da pena no Brasil, se tivermos por ótica as garantias e direitos estabelecidos nos tratados internacionais de direitos humanos, bem como nos direitos fundamentais previstos na nossa constituição federal, seria realizada sem qualquer violação à dignidade da pessoa humana, tratamento degradante, vedação de aplicação de penas cruéis, cumprimento de pena em estabelecimentos distintos conforme a natureza do crime e do preso e diversas outras medidas que institucionalmente estão asseguradas nos referidos documentos, mas de difícil implementação dada nossa realidade.

A transformação de direitos e garantias em medidas concretas perpassa a realização de políticas públicas por parte do Estado e, com relação ao sistema carcerário, o Poder Judiciário, por intermédio do CNJ, tem mostrado que um caminho voltado ao compromisso de garantir os direitos humanos a todos envolvidos na questão carcerária é possível.

O DMF por meio do Programa Justiça Presente tem se valido de medidas inovadoras e concretas que estão, pouco a pouco, transformando a triste realidade que se fez presente durante tantos anos.

Concordando com as palavras do Coordenador do DMF, Juiz de Direito Luis Geraldo Lanfredi, que diz: a tragédia prisional brasileira já não comporta soluções paliativas ou alheias a evidências, assim como propostas que afastem dos princípios constitucionais e das boas práticas recomendadas pela comunidade internacional. Por essa razão, o programa Justiça Presente tem pressa em mostrar resultados já em curto e médio prazos, planejando e estruturando suas ações ao mesmo tempo que as implementa.

Por obvio é muita pretensão esperar que o Programa Justiça Presente resolva todos os problemas e falhas hoje presentes na execução penal, mas a qualidade do trabalho que vem sendo desenvolvido amenizará em muito as questões mais graves.

O programa, pela sua natureza de constante construção, tem se mostrado uma das melhores ferramentas hoje existentes para que possamos finalmente dar efetividade aos Direitos Humanos relacionados às questões carcerárias.

## **REFERÊNCIAS**

ARENDRT, H., Origens do Totalitarismo: Anti-Semitismo, Imperialismo, Totalitarismo, São Paulo, Companhia das Letras, 1997, 2ª. reimpressão.

BRASIL. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Lei 12.106, de 2 de dezembro de 2009. Cria, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas e dá outras providências. Brasília, DF dezembro 2009.

\_\_\_\_\_. TCU - Dez passos para a boa governança/Tribunal de Contas da União – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

\_\_\_\_\_. TCU – Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

\_\_\_\_\_. CNJ. SEEU – Sistema Eletrônico de Execução Unificada <<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/sistema-eletronico-de-execucao-unificada-seeu>>.

LANFREDI, Luís Geraldo S. O SEEU como “política de Estado”, Sumário Desenvolvido. Memória do I Encontro Nacional do SEEU, Brasília, 28.06.2019.

LEWANDOWSKI, Ricardo – Texto de Apresentação em Regras de Mandela: regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos/Conselho Nacional de Justiça; Coordenação: Luis Geraldo Sant’Ana Lanfredi – Brasília: CNJ, 2016.

MIRANDA, Jorge. Textos Constitucionais Estrangeiros. Lisboa, 1974.

MORAES, Alexandre de – Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos artigos, 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 11. Ed. Ver. E atual. – São Paulo: Atlas, 2017.

MURTA, João – Accountability Judicial e Políticas Públicas Judiciárias Realizadas pelo CNJ na Execução Penal, 2019.

ONU - Assembleia Geral da ONU. (1948). "Declaração Universal dos Direitos Humanos". Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral.

O.V. Vieira - A gramática dos direitos humanos ; Boletim Científico ESMPU, Brasília, 2001.

PAGNO, Luana - A Dignidade Humana em Kant – Universidade Federal de Santa Maria – UFMS – Brasil, 2016.

PIOVESAN, Flávia – Temas de direitos humano – 5.ed – São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_ - Direitos humanos e o direito constitucional internacional. São Paulo: Saraiva, 2008.

RAMOS, André de Carvalho – Curso de Direitos Humanos. 5. Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SUSAN C. Mapp - Human Rights and Social Justice in a Global Perspective : An Introduction to International Social Work – Oxford, 2014.

TOFFOLI, D.T. Discurso proferido em 2019. <<https://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/89150-nova-resolucao-atualiza-politica-do-judiciario-para-alternativas-penais>>.