

## **Violações de direitos no sistema prisional, decisões estruturais e diálogo institucional: análise de precedentes estrangeiros<sup>1</sup>**

*Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp*

Este parecer busca oferecer elementos de auxílio à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 347, com base em importantes precedentes estrangeiros e internacionais que consistiram em decisões estruturais sobre o sistema prisional dos países envolvidos. A análise desses precedentes permite argumentar a favor de uma decisão que (i) fomente o diálogo entre órgãos e poderes e (ii) tenha especial atenção às necessidades do contexto político-jurídico do caso, atingindo um equilíbrio particular entre medidas judiciais dotadas de diferentes graus de diálogo. A seguir, apresentamos o panorama teórico que motiva nossa análise e detalhamos nossos objetivos.

### **1 Poder Judiciário e políticas públicas: da atuação monológica ao diálogo institucional**

É conhecida a controvérsia acerca do papel das decisões judiciais na concretização de direitos que exigem a formulação e implementação de políticas públicas. Duas visões distintas tendem a conduzir o debate.<sup>2</sup> De um lado, uma inclinação a favor do Poder Judiciário como o *locus* tradicional de defesa de direitos. De outro, uma inclinação a favor dos Poderes Legislativo e Executivo como ambientes adequados à formulação e implementação de políticas públicas; de acordo com essa visão, o Poder Judiciário não teria competência administrativa nem jurídica, tampouco *expertise* para decidir sobre essa matéria.

O argumento em favor do parlamento e do Executivo baseia-se em determinadas concepções de separação de poderes e de efetividade na prestação da política pública. Afirma que a interferência em questões orçamentárias é

---

<sup>1</sup> Agradecemos a colaboração de Juliana Marques e Alessandro Andrioni para a discussão deste parecer.

<sup>2</sup> Para uma apresentação do debate, cf. MENDES, Conrado Hübner. Not the last word, but dialogue: deliberative separation of powers II, *Legisprudence*, vol. 3, n. 2, pp. 191-246, 2009.

matéria de natureza essencialmente política, cujas escolhas devem ficar a cargo dos Poderes Legislativo ou Executivo. Os recursos destinados à implementação de um direito são escassos, insuficientes ao atendimento dos interesses individuais de todos os cidadãos abrangidos pela política pública. Isso exige do gestor público a realização de escolhas trágicas, determinando como os recursos serão alocados e quais interesses serão atendidos. Nessa visão, um juiz que realiza tal tarefa usurpa competências, violando a separação de poderes.

Além de ilegítimas, prossegue o argumento, decisões judiciais que, ao reconhecerem determinados direitos, interferem em políticas públicas tendem a ser ineficazes. A implementação de políticas públicas direciona-se aos indivíduos como um conjunto.<sup>3</sup> Ao concretizar um direito, o gestor público deve reunir informações referentes à coletividade considerada como uma comunidade autônoma de interesses, deixando em segundo plano a dimensão pessoal dos interesses que a compõem. Por sua vez, o juiz, no caso concreto, utiliza lógica inversa devido à estrutura peculiar do processo judicial, priorizando os interesses individuais afetados em detrimento do interesse da coletividade. Esse arranjo institucional tornaria os juízes incapazes de raciocinar conforme a lógica inerente à gestão pública, prejudicando a efetividade das respectivas políticas. Ou seja, o Judiciário aloca recursos de modo *ad hoc* por meio de decisões cujos efeitos alcançarão toda a coletividade.

Em contrapartida, a inclinação em favor das cortes defende a competência institucional dos juízes e a efetividade de suas decisões. Os adeptos dessa corrente priorizam a natureza jurídica dos direitos sobre sua dimensão política, de forma que, na sua visão, compete ao Judiciário reconhecê-los e dar-lhes efetividade em casos de violação. Além disso, o juiz teria à sua disposição meios de obtenção de dados capazes traçar um panorama aprofundado da política pública em determinado setor. Ele teria condições institucionais, assim, de tomar decisões que levem em consideração interesses não apenas individuais, mas também da coletividade. Eventual perda de efetividade, gerada pela atuação do Judiciário,

---

<sup>3</sup> "In all these cases, the relevant right helps secure goods for many people beyond those who personally assert it at the moment". HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York: W. W. Norton & Company, 2000, p. 117.

seria compensada por sua função contramajoritária, protegendo, no caso concreto, direitos coletivamente violados.

O debate levanta questões importantes para pensarmos nossas instituições democráticas. Entretanto, ambas as visões acima sintetizadas fundamentam-se na ideia de que apenas um poder (Judiciário, Legislativo ou Executivo) possui a última palavra em matéria de efetivação de direitos. Esse entendimento impõe sobre juízes, legisladores e administradores – dependendo da visão adotada – uma responsabilidade social excessiva: eles deverão considerar todos os fatores, sopesar todos os interesses e emitir decisões altamente eficazes. Assim, qualquer erro cometido por uma decisão judicial e qualquer insuficiência na política pública elaborada por um legislador ou gestor torna-se fatal.

O argumento desenvolvido neste parecer, entretanto, caminha em sentido oposto. Nosso objetivo não é oferecer argumentos em prol de determinado órgão como o *locus* competente para decidir sobre direitos e sua concretização. Partimos do pressuposto de que o Judiciário se manifesta em casos envolvendo direitos que acarretam custos, de que essas manifestações afetam políticas públicas direcionadas à coletividade e de que a preocupação com a separação de poderes não é trivial. Contudo, buscamos, a partir disso, argumentar a favor de um modelo decisório que seja mais eficiente do ponto de vista político e também econômico, aumentando a legitimidade das decisões e diminuindo seus custos sociais. Para tanto, defendemos a substituição da lógica de que instituições possuem a última palavra pela lógica de que elas devem dialogar entre si em determinadas situações.

A ADPF 347 oferece uma boa oportunidade para que o STF fomente a perspectiva do diálogo em matéria de direitos e políticas públicas, especialmente nos casos que envolvam a emissão de uma decisão estrutural, como é o caso da decisão almejada pelo requerente da presente ação.

De acordo com Rodríguez-Garavito, uma decisão estrutural caracteriza-se por três elementos: (a) afeta um número elevado de pessoas alegando violação de direitos; (b) envolve a responsabilidade de múltiplos órgãos pela má condução de políticas públicas que geram a violação de direitos; (c) resulta em uma ordem judicial determinando a ação coordenada de diversos órgãos e entidades

governamentais com vistas à proteção da população afetada, não se limitando aos pedidos do caso concreto (i.e., uma decisão que busque redesenhar a estrutura da política pública destinada ao setor).<sup>4</sup> É esse tipo de decisão que se espera do STF na ADPF 347.

As decisões estruturais tornam ainda mais complexo o problema da atuação judicial em casos de efetivação de direitos mediante políticas públicas. Elas colocam a legitimidade do Judiciário sob um grau máximo de contestação. Se a abordagem sob a ótica da última palavra já não se mostrava a mais adequada para os casos tradicionais que versam sobre a concretização de direitos, ela se mostra ainda menos apropriada para a ADPF 347. Adotar uma atuação focada no diálogo mostra-se a saída mais coerente, legítima e eficaz. Teorias do diálogo tendem a remover do debate as figuras do juiz, do gestor e do legislador ideais, assim como a conceber uma separação de poderes mais flexível, em que as instituições têm um papel menos estanque e há maior probabilidade de alcançar resultados mais eficientes.<sup>5</sup>

A partir disso, é possível distinguir entre dois tipos de decisões, (i) dialógicas e (ii) monológicas, com base em dois elementos centrais: (a) a solução/remédio que a decisão oferece e (b) o tipo de monitoramento posterior que exerce.<sup>6</sup>

Quantos aos elementos mencionados acima, a decisão dialógica: (a) desenha procedimentos e metas a serem cumpridos por outros órgãos e que podem ser renegociados ao longo do período de monitoramento. Ela deixa em aberto os possíveis mecanismos de coerção; e (b) encoraja discussões de políticas alternativas para resolver o problema estrutural detectado no julgamento, frequentemente envolvendo outros atores e acompanhando as etapas da implementação.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Beyond the courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America, *Texas Law Review*, vol. 89, 2011, p. 1671.

<sup>5</sup> CORRÊA, Luiza Andrade. *A judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 13; MENDES, Conrado Hübner, *op. cit.*, p. 191.

<sup>6</sup> Rodríguez-Garavito (*op. cit.*) utiliza um terceiro elemento: a afirmação de direitos no conteúdo substantivo da sentença. Entretanto, como este parecer se preocupa com outros aspectos da decisão, deixará de fora o terceiro elemento.

<sup>7</sup> CORRÊA, Luiza Andrade, *op. cit.*, p. 14.

Já a decisão monológica: (a) determina exatamente o que o poder ou órgão responsável deve fazer e em qual prazo. Normalmente estabelece *astreintes* para o caso de não cumprimento; (b) deixa o monitoramento da execução apenas a cargo do Ministério Público ou de outro órgão específico, sem encorajar a participação de múltiplos atores<sup>8</sup>.

Obviamente, trata-se de dois tipos ideais, cuja verificação na prática dificilmente ocorrerá de forma integral; não obstante, são categorias úteis para a comparação de decisões. Assim, irão ocorrer variações de caso a caso, existindo diferentes graus nos quais se encaixam as decisões: umas serão mais dialógicas; outras, mais monológicas. Tendo isso em mente, o objetivo central deste parecer é argumentar por uma atuação do STF na ADPF 347 que (i) fomente o diálogo entre órgãos e poderes e (ii) tenha especial atenção às necessidades do contexto político-jurídico do caso, atingindo um equilíbrio particular entre medidas judiciais dotadas de diferentes graus de diálogo. A nosso ver, uma decisão com essas características pode resultar em ganho de legitimidade e de efetividade na atuação do tribunal.

Para atingir esse objetivo, propomos a análise de alguns precedentes relevantes de cortes estrangeiras e da Corte Europeia de Direitos Humanos em decisões estruturais sobre o sistema prisional, com foco especial no nível de diálogo de cada decisão. Foram selecionados os seguintes casos para análise (listados em ordem cronológica de decisão):

- 1) Corte Constitucional Colombiana – Sentença T-153 de 1998 (“Caso Arcila”);
- 2) Corte Suprema de Justiça da Nação (Argentina) – V. 856. XXXVIII, Recurso de Hecho – (“Caso Verbitsky”);
- 3) Tribunal Constitucional Peruano – Expediente nº 03426-2008-PHC/TC (“Caso Soto”);
- 4) Suprema Corte dos Estados Unidos da América – Brown, Governor of California, et al. v. Plata et al. (“Caso Brown v. Plata”);

---

<sup>8</sup> CORRÊA, Luiza Andrade, *op. cit.*, *loc. cit.*

5) Corte Europeia de Direitos Humanos – Torreggiani e outros v. Itália (“Caso Torreggiani”).

Primeiramente, serão descritos os fatos de cada caso e as medidas adotadas pelo respectivo tribunal. Em seguida, será apresentado um modelo de análise do nível de diálogo de cada decisão e realizada a comparação dos precedentes.

## **2 Descrição dos precedentes selecionados**

Nesta seção, passamos à descrição de julgados estrangeiros ou internacionais que versaram sobre o estado do sistema prisional nos países envolvidos. Os casos analisados resultaram em decisões que, embora possam todas ser consideradas estruturais, apresentam particularidades relevantes. O objetivo é mostrar que tais decisões ensejaram diferentes graus de diálogo entre órgãos e poderes, evidenciando alguns caminhos que o STF pode escolher seguir na presente ação. A seguir, serão delineados os problemas abordados por cada corte, assim como as medidas adotadas em cada caso, com ênfase nos respectivos graus de diálogo.

Cabe aqui a ressalva de que nem todos os precedentes selecionados determinaram apenas medidas estruturais. Diversos casos dessa categoria chegam aos tribunais mediante a provocação de um particular que alega ter seus direitos violados, resultando em remédios específicos àquela situação individual, além da emissão de ordens estruturais. Para possibilitar melhor comparação entre os casos, as descrições a seguir consideraram apenas as medidas de caráter estrutural de cada decisão.

### *2.1 Sentença T-153/1998 – Corte Constitucional Colombiana (caso Arcila)*

A Corte Constitucional Colombiana foi instada a se manifestar a respeito das condições de vida no sistema prisional colombiano, a partir de ação movida por Manuel José Duque Arcila e outros. Em 28 de abril de 1998, a corte decidiu que as prisões colombianas violavam a dignidade humana, pois colocavam em risco a vida e a saúde dos encarcerados, não ofereciam condições de trabalho e afrontavam a presunção de inocência. Assim, as prisões deixavam de atender ao fim precípua da

pena restritiva de liberdade: garantir a ressocialização do indivíduo. A corte concluiu que, no lugar de ressocializar, as prisões acabavam se tornando verdadeiras escolas do crime, da corrupção e da extorsão.

Em relação à infraestrutura, a corte entendeu que a superlotação do sistema carcerário impedia o oferecimento de condições básicas para uma vida digna dentro da prisão. Faltava ao preso acesso de qualidade a serviços sanitários, água, serviços de saúde e aos próprios familiares, cujas visitas ficavam sujeitas a uma longa e irrazoável fila de espera. Na visão da corte, o sistema prisional não respeitava as determinações legais que previam celas separadas a certos tipos de presos: os reincidentes devem ficar separados dos primários; membros da polícia, funcionários públicos e indígenas devem ser mantidos separados dos demais. Para a corte, essas condições, intrínsecas ao sistema penitenciário colombiano, desvirtuam integralmente os pressupostos humanitários que guiam o tratamento penitenciário moderno.

Diante do cenário descrito, a Corte Constitucional Colombiana proferiu ordens às instituições competentes com vistas a superar o que denominou estado de coisas inconstitucional. Contribuiu para a decisão o fato de, por décadas, as instituições terem se mantido inertes na busca por soluções ao estado precário do sistema carcerário. Assim, ordenou as seguintes medidas para a solução do problema:

- (i) Elaboração, pelo Instituto Nacional Penitenciário e Carcerário (INPEC) e pelo Ministro da Justiça, em até três meses a contar da notificação da sentença, de um plano de construção carcerária que garantisse condições de vida digna aos presidiários. Foi determinado prazo de 4 anos para a realização do plano. A Defensoria do Povo e a Procuradoria Geral da Nação ficaram responsáveis pela supervisão desta providência;
- (ii) Realização imediata, pelo Governo colombiano, das diligências necessárias para inclusão, no orçamento então vigente e nos futuros, das despesas para a execução do plano, adiantando

- também os trâmites para que o plano e os respectivos gastos fossem incorporados ao Plano Nacional de Desenvolvimento;
- (iii) Suspensão imediata, pelo INPEC e pelo Ministério da Justiça, do contrato de remodelação das celas do Cárcere Distrital Modelo de Santafé de Bogotá;
  - (iv) Reserva, pelo INPEC, em no máximo três meses, de estabelecimentos especiais destinados aos membros da polícia que se encontrassem privados de sua liberdade, e separação completa, em no máximo quatro anos, entre os presos provisórios e os condenados;
  - (v) Investigação, pela Sala Jurisdicional Disciplinar do Conselho Superior da Judicatura, da razão da não assistência, pelos juízes de penas e medidas de segurança de Bogotá e Medellín, às prisões Modelo e Bellavista;
  - (vi) Realização, pelo INPEC e pelos Ministérios da Justiça e da Fazenda, das medidas necessárias a suprir a falta de pessoal especializado nas prisões e da Guarda Penitenciária;
  - (vii) Realização, pelos governadores, prefeitos e presidentes das Assembleias Departamentais e dos Conselhos Distritais e Municipais, das medidas necessárias para cumprir sua obrigação de criar e manter centros de reclusão próprios;
  - (viii) Realização, pelo Presidente da República e pelo Ministro da Justiça, das medidas necessárias à preservação da ordem pública e ao respeito dos direitos fundamentais dos internos nos estabelecimentos de reclusão do país, no decorrer das obras carcerárias ordenadas na sentença.

Diante da decisão tomada pela Corte Colombiana, é possível dizer que ela procurou estabelecer um diálogo com outros poderes.

A corte não determinou um plano pormenorizado de como superar o estado de coisas inconstitucional detectado, nem deixou a cargo de uma única instituição ou tão somente do próprio tribunal a tarefa de controlar a elaboração e aplicação



do plano. Ao invés disso, determinou que o Ministério da Justiça e o INPEC elaborassem um plano de ação, assim como atribuiu à Defensoria do Povo e à Procuradoria Geral da Nação a responsabilidade pelo monitoramento da elaboração e da aplicação do plano.

Ao determinar que o INPEC reservasse celas especiais a determinadas categorias de preso, em conformidade com a legislação nacional, a corte não especificou como a tarefa deveria ser cumprida (construção de novas celas, realocação de presos, dentre outras hipóteses). Estipulou apenas um prazo para que a tarefa fosse realizada, ficando a cargo do INPEC a escolha do melhor procedimento a ser seguido. Além disso, a corte estabeleceu algumas linhas de ação ao Presidente da República, evitando definir medidas específicas a serem adotadas.

Exceto pela ordem de que certas obras fossem realizadas, a corte não buscou desenhar ela mesma uma política pública. Ela preferiu constatar o estado de coisas inconstitucional e determinar uma série de medidas genéricas a serem efetivamente definidas pelos demais Poderes da República de forma integrada, visando, assim, superar o estado de inconstitucionalidade do sistema carcerário da Colômbia.

## 2.2 *V. 856. XXXVIII, Recurso de Hecho – Corte Suprema de Justiça da Nação – Argentina (caso Verbitsky)*

Em 2001, Horacio Verbitsky, diretor do Centro de Estudos Legais e Sociais – CELS, ajuizou no Tribunal de Cassação da Província de Buenos Aires uma ação de *habeas corpus* em amparo a todas as pessoas privadas de sua liberdade e detidas em estabelecimentos penais superlotados na jurisdição da Província de Buenos Aires.

Os problemas dos presídios diziam respeito à falta de conservação e higiene dos estabelecimentos, à falta de ventilação das celas e de sanitários para todos, bem como ao descumprimento da garantia da alimentação adequada. Esse quadro

gerava um ambiente propício à propagação de enfermidades infecto-contagiosas e ao aumento de violência física e sexual entre os internos.

O tribunal de origem declinou da competência para julgar a ação, sob o argumento de que não poderia intervir na solução do problema, visto tratar-se de uma ação dirigida genérica e coletivamente contra as distintas irregularidades em que se encontravam os detentos.

O autor interpôs recurso para a Suprema Corte de Justiça da Província de Buenos Aires, que, por maioria, não o admitiu. Contra esse pronunciamento do tribunal, o autor interpôs recurso extraordinário federal.

Foi por esse caminho que o *habeas corpus* chegou até a Corte Suprema de Justiça da Nação, que, em 3 de maio de 2005, admitiu o recurso e o julgou procedente para revogar a sentença apelada. Reconhecendo a suficiência da existência de questão federal, a Corte Nacional pronunciou-se da seguinte forma:

- (i) Declarou que as Regras Mínimas para o Tratamento dos Reclusos, das Nações Unidas, configuravam as pautas fundamentais às quais toda detenção deveria adequar-se;
- (ii) A Província de Buenos Aires, por meio do seu Ministério da Justiça, deveria organizar a convocação de uma mesa de diálogo, convidando o requerente e as organizações participantes como *amicus curiae* no processo, sem prejuízo de representantes de outros setores da sociedade civil, com o objetivo de apontar possíveis soluções ao problema das condições dos presídios e sua superlotação. A corte ordenou que o referido Ministério informasse a cada sessenta dias sobre o progresso da iniciativa;
- (iii) Em sessenta dias, a Suprema Corte de Justiça da Província de Buenos Aires deveria fazer cessar, pelas vias adequadas, a detenção dos adolescentes e dos enfermos em delegacias;
- (iv) Instruiu que a Suprema Corte de Justiça da Província de Buenos Aires e os tribunais de todas as instâncias da Província, dentro de suas respectivas competências, fizessem cessar toda eventual

- situação de agravamento da detenção que importasse em trato cruel, desumano e degradante, ou qualquer outro que pudesse acarretar responsabilidade internacional do Estado argentino;
- (v) Ordenou ao Poder Executivo da Província de Buenos Aires que, por intermédio da autoridade de execução das detenções, remetesse aos respectivos juízes, em trinta dias, um informe pormenorizado sobre as condições concretas de cumprimento da detenção (incluindo as características da cela, quantidade de camas, condições de higiene, acesso a serviços sanitários etc.), a fim de possibilitar ponderação adequada acerca da necessidade de se manter a prisão, da concessão de medida cautelar ou de outras formas menos lesivas de execução da pena. Ademais, ordenou que a mencionada autoridade informasse, no prazo de cinco dias, toda modificação relevante da situação comunicada;
  - (vi) Por fim, estabeleceu um prazo de sessenta dias para que o Poder Executivo da Província de Buenos Aires informasse as medidas adotadas para remediar a situação de calamidade em que se encontravam os detentos da Província.

Diante do entendimento da Corte Suprema de Justiça da Nação, é perceptível uma tentativa de diálogo com as demais instituições para a solução do problema dos estabelecimentos prisionais da Província de Buenos Aires.

Em síntese, a corte chamou ao diálogo: (i) a administração pública, mais especificamente o Chefe do Poder Executivo, o Ministério da Justiça e a autoridade de execução das detenções; (ii) o Poder Legislativo; e (iii) o Poder Judiciário, mais especificamente a Suprema Corte de Justiça da Província de Buenos Aires e os demais juízes de todas as instâncias da Província.

Podemos dizer que a corte não pretendeu resolver o problema apenas por meio de sua decisão. Ela trabalhou em maior amplitude com o Poder Judiciário, tentando estipular diretrizes para que fossem respeitadas as normas nacionais e internacionais, evitada a prisão preventiva (*ultima ratio*) e priorizadas as regras de medidas alternativas à prisão. Em menor amplitude, trabalhou com o Poder

Executivo, ordenando que, dentro de prazo determinado, demonstrasse a iniciativa de medidas voltadas à solução do problema. A decisão apresenta, portanto, certo equilíbrio entre ordens diretas e específicas e a criação de vias de diálogo institucional.

### *2.3 Expediente nº 03426-2008-PHC/TC – Tribunal Constitucional Peruano (caso Soto)*

A segunda sala do Tribunal Constitucional Peruano foi chamada a decidir sobre uma alegação de ilegalidade no regime de cumprimento de sentença de Pedro Gonzalo Marroquín Soto.

Soto havia sido condenado por homicídio qualificado pela Primeira Sala Penal de Réus em Cárcere da Corte Superior de Lima Norte, mas declarado inimputável por sofrer de esquizofrenia. Segundo a legislação penal peruana, ele deveria cumprir sua sentença em um Hospital Penal especializado pelo prazo de 4 anos a partir do dia de sua internação, devendo ser imediatamente encaminhado ao estabelecimento a partir do trânsito em julgado da sentença.

Porém, nos 4 meses que se seguiram, Soto não conseguiu ser aceito em nenhum Hospital Penal. Embora a sentença indicasse algumas instituições às quais ele poderia ser encaminhado, nenhuma delas possuía vagas disponíveis. Desse modo, ele estaria impossibilitado de cumprir a pena à qual fora condenado e, ao mesmo tempo, não poderia continuar em liberdade. Para tentar solucionar o problema, Soto solicitou uma resposta judicial para sua condição, alegando a inconstitucionalidade não de sua condenação, mas do estado de coisas a que estava submetido, dada a impossibilidade de cumprir sua pena.

O recurso foi julgado pelo Terceiro Juizado Penal de Lima Norte, que decidiu a favor de Soto, declarando fundamentada sua demanda por ofensa à integridade física do paciente e condenando os Hospitais Mentais a aceitar sua internação. A corte exigiu o cumprimento imediato da sentença.

A Primeira Sala Penal de Réus em Cárcere da Corte Superior de Lima Norte recorreu da decisão, alegando que os Hospitais Mentais demandados haviam feito tudo quanto possível para cumprir a sentença e que, na verdade, o caso envolveria um problema de saúde pública – portanto, de competência das autoridades sanitárias. Referiu-se ainda expressamente à falta de recursos como causa para o problema em questão, resultando na aplicação de uma política pública ineficiente.

Ao analisar o caso, em 26 de agosto de 2010, o Tribunal Constitucional Peruano verificou que existiam medidas em andamento. Em 18 de setembro de 2006, havia sido criada uma Comissão Multissetorial para “avaliar a problemática do sistema penitenciário e propostas de solução”. Essa Comissão havia entregado em 15 de dezembro de 2006 um relatório com propostas de urgência de curto e médio prazo. O objetivo geral era que os Hospitais de Saúde Mental fossem obrigados a aumentar sua capacidade para receber internos inimputáveis com todas as medidas de segurança, assim como todos os sentenciados com alguma enfermidade mental. As propostas foram consideradas para a formulação de um Plano Estratégico do Instituto Nacional Penitenciário (INPE). A corte peruana interpretou esse fato apenas como prova de que o próprio Estado havia notado suas deficiências e registrou que as ações do poder público nessa seara não estavam sendo eficientes.

O tribunal ainda reconheceu uma omissão dos juízes no acompanhamento de presos em condições similares à de Soto. Muitos já haviam cumprido sua pena e haviam recebido alta, mas, por não terem a liberdade garantida por decisão judicial, ficavam obrigados a permanecer nos leitos.

Por fim, o tribunal entendeu que, sendo a reabilitação a função da pena, o cumprimento da pena naquelas condições seria inconstitucional por afetar direitos básicos dos indivíduos. Logo, estaria caracterizado o estado de coisas inconstitucional.

Para enfrentar os problemas relatados no caso, a corte adotou as seguintes medidas:

- (i) Ordenou que o Ministério da Economia e Finanças adotasse medidas para permitir o aumento gradual de recursos destinados ao Ministério da Saúde, em especial aos centros hospitalares de saúde mental do país;
- (ii) Ordenou ao Poder Judiciário a adoção de medidas corretivas para que todos os juízes do país emitissem pronunciamentos sobre os informes médicos das autoridades de saúde que recomendassem a cessação de medidas de segurança;
- (iii) Exortou o Congresso da República à aprovação de uma lei que regulasse o tratamento, a supervisão, o procedimento, a execução e a cessação das medidas de segurança;
- (iv) Exortou o Poder Executivo a adotar as medidas necessárias com o objetivo de superar a situação inconstitucional descrita, num esforço de coordenação com o Ministério da Justiça, o Ministério da Saúde, o Ministério da Economia e Finanças etc.;
- (v) Dispôs que quaisquer pessoas que se encontrassem em circunstâncias idênticas às descritas na sentença, isto é, que sofressem agravo pelo mesmo ato ou por atos lesivos similares, poderiam valer-se dos efeitos da presente sentença ou da doutrina constitucional assentada pelo Tribunal Constitucional, não sendo necessária a impetração de novo *habeas corpus* (artigo VI do Título Preliminar do Código de Processo Constitucional peruano);
- (vi) Dispôs que a Defensoria Pública (*Defensoría del Pueblo*) cumprisse suas funções constitucionais e fiscalizasse o cumprimento da decisão proferida, devendo entregar um relatório no prazo de 90 dias.

#### 2.4 *Brown, Governor of California, et al. v. Plata et al. – Suprema Corte dos Estados Unidos da América (caso Brown v. Plata)*

No caso *Brown v. Plata*, foram objeto de discussão a superlotação das prisões do Estado da Califórnia – comportando o dobro de sua capacidade máxima – e a falta de acesso dos sentenciados com doenças mentais ou deficiências físicas a

tratamentos médicos minimamente adequados. Estas condições foram objeto de dois processos – *Coleman v. Brown* e *Plata v. Brown*. Ambos os casos foram consolidados em um painel formado por três juízes, com o objetivo de avaliar se uma ordem de redução da população carcerária seria necessária para remediar as violações de direitos constatadas.

O painel ordenou que o Estado da Califórnia reduzisse, em até dois anos, sua população carcerária em 137,5% (redução de 36.000 a 46.000 detentos, mantendo a mesma capacidade carcerária). Importa notar que não houve uma ordem de *como* realizar a redução. O que o painel judicial exigiu da administração pública foi a elaboração de um plano para atingir tal objetivo.

Provocada pelo governo da Califórnia, a Suprema Corte estadunidense proferiu decisão sobre o caso em 23 de maio de 2011. Entendeu que nenhuma outra forma de ação remediaria as violações de direitos encontradas, que a medida era especificamente desenhada (*narrowly tailored*) para corrigir as violações de direitos, e que ela dava peso substancial à segurança pública, de modo a fixar um limite à população de presos consistente com a parcela a ser liberada. Assim, a corte referendou a decisão do painel de juízes, considerando que a limitação da população carcerária do Estado da Califórnia era necessária e autorizada pelo *Prison Litigation Reform Act*.

A Suprema Corte admitiu a possibilidade de revisão, pelo painel de juízes, da medida imposta ou do prazo, caso se entendesse que o Estado teria condições de corrigir a violação de direitos sem demora injustificada.

É importante notar que, em termos do grau de diálogo da decisão, a corte não buscou desenhar uma política pública. Seu papel foi o de constatar o “estado de coisas” e determinar que aquele arranjo carcerário deveria ser alterado, admitindo que a ordem imposta à Califórnia poderia ser ajustada. Ainda assim, deve-se observar que foi ordenada uma maneira específica (redução da população carcerária) de se lidar com as violações de direitos no caso.

## 2.5 *Torreggiani e outros v. Itália – Corte Europeia de Direitos Humanos (caso Torreggiani)*

O caso *Torreggiani e outros v. Itália* origina-se em sete processos diversos ajuizados contra a República Italiana, que de forma comum expressavam queixas a respeito das condições enfrentadas pelos detidos nas prisões de Busto Arsizio e Piacenza, na Itália. A Segunda Seção da Corte Europeia de Direitos Humanos decidiu julgar os casos conjuntamente, com base no procedimento previsto pelo art. 46, §1º da Convenção para Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (aqui tratada por Convenção). Portanto, trata-se, sem atribuir especificidade a um demandante ou outro, de sentença estrutural de uma corte internacional diante de condições inapropriadas e desumanas vividas por encarcerados na República Italiana, com a finalidade de garantir ações contra a violação dos direitos dos presos.

Os demandantes apresentaram à corte um quadro conjuntural de desrespeito aos direitos legais mínimos dos presos. Os detidos ocupavam cela de aproximadamente 9 metros quadrados com mais duas pessoas cada, de forma a restarem apenas 3 metros quadrados por preso, configurando espaço insuficiente ao respeito de sua dignidade. Possuíam restrição e limitação quanto à utilização de chuveiros, devido à falta de água quente. Sofriam com a falta de luminosidade natural em decorrência das barras metálicas de proteção da janela, dentre outras situações degradantes.

A corte, pronunciando-se sobre o caso em 8 de janeiro de 2013, referendou que a condição de superlotação das prisões, refletida em dados estatísticos<sup>9</sup>, motivava os recorrentes desrespeitos aos direitos humanos e provocava a discriminação entre os detidos. Diligências determinadas judicialmente para apurar estas alegações concluíram neste mesmo sentido, confirmando que a superlotação provocava desrespeito às prerrogativas dos presos.

Muito embora o julgamento tenha se concentrado nas condições específicas dos casos reunidos, considerou-se que o problema de superlotação nos presídios

---

<sup>9</sup> Consta que os presídios operavam com cerca de 150% de excesso de capacidade. Exemplificativamente, tem-se que um dos presídios hospedava cerca de 420 pessoas, enquanto deveria comportar 178 presos, com um limite tolerável de 376.



era de escala nacional. Consignou-se que os 68 mil presos da Itália, distribuídos em 206 penitenciárias, ultrapassavam demasiadamente a capacidade total para apenas 45 mil pessoas, levando a uma declaração de estado de emergência nacional em 2010.

Dessa forma, as autoridades italianas determinaram a criação de um plano de ação junto ao Ministério da Justiça (comissário responsável), visando à construção de 11 novas prisões e 20 pavilhões dentro de estruturas já existentes (com a criação de 2 mil novos cargos de agentes penitenciários e 10 mil assentos). Além disso, pela Lei n. 199/2010, foram tomadas providências extraordinárias relativas à execução das penas, buscando diminuir o número de presos. A despeito das providências do plano supramencionado, o estado de emergência ainda sofreu duas prorrogações e, em 2012, ainda se constatava 148% de excesso nas prisões, com 42% de presos em regime de prisão preventiva.

Após essa descrição das circunstâncias do caso, vale abordar os elementos decisórios de maior relevo. Analisado o panorama geral, a Corte Europeia entendeu não haver necessidade de esgotar as vias administrativas para fazer uso da judicial, haja vista a ineficiência da administração. Apesar de essa ineficiência ter sido assumida, não fora devidamente afastada pelo Estado.

A corte, ao concluir que houvera violação do art. 3º da Convenção e confirmar a natureza estrutural do problema, diante dos dados estatísticos e das várias ações com demandas similares, determinou a aplicação do art. 46 da Convenção<sup>10</sup>. Interpretando esse artigo em conjunto com o art. 1º da Convenção

---

<sup>10</sup> “ARTIGO 46º

Força vinculativa e execução das sentenças

1. As Altas Partes Contratantes obrigam-se a respeitar as sentenças definitivas do Tribunal nos litígios em que forem partes.
2. A sentença definitiva do Tribunal será transmitida ao Comitê de Ministros, o qual velará pela sua execução.
3. Sempre que o Comitê de Ministros considerar que a supervisão da execução de uma sentença definitiva está a ser entravada por uma dificuldade de interpretação dessa sentença, poderá dar conhecimento ao Tribunal a fim que o mesmo se pronuncie sobre essa questão de interpretação. A decisão de submeter a questão à apreciação do tribunal será tomada por maioria de dois terços dos seus membros titulares.
4. Sempre que o Comitê de Ministros considerar que uma Alta Parte Contratante se recusa a respeitar uma sentença definitiva num litígio em que esta seja parte, poderá, após notificação dessa Parte e por decisão tomada por maioria de dois terços dos seus membros titulares, submeter à

(obrigação de respeitar os direitos humanos), a corte entendeu haver obrigação para o Estado de implementar o necessário para salvaguardar o direito dos requerentes, devendo as mesmas medidas serem tomadas para outras pessoas que estejam na mesma condição, o que confere caráter estrutural ao julgado<sup>11</sup>. De acordo com o art. 46, o Comitê de Ministros do Conselho Europeu é responsável por supervisionar a execução da decisão.

Assim, a corte determinou que as autoridades italianas adotassem uma medida ou um conjunto de medidas preventivas e reparatórias, capazes de efetivamente remediar as violações à Convenção Europeia oriundas da superlotação das prisões italianas. A decisão fixou o prazo de um ano para a adoção dessas providências. A corte não ordenou nenhuma medida específica, mas mencionou possíveis linhas de ação: construções para a ampliação estrutural do sistema prisional, menor uso do regime de prisão preventiva, melhor aplicação das medidas privativas de liberdade com medidas punitivas não privativas de liberdade, incentivo de promotores e juízes ao uso de medidas alternativas, redirecionamento da política criminal ao mínimo encarceramento e aprimoramento de medidas administrativas para que não ocorra desrespeito à dignidade humana e ao art. 3º da Convenção.

### **3 Comparação dos precedentes quanto ao nível de diálogo**

Como mencionado no tópico 1, as decisões estruturais podem ser classificadas dentro de um espectro conforme o nível de diálogo institucional que ensejam: da decisão mais próxima do diálogo para a decisão mais próxima do

---

apreciação do Tribunal a questão sobre o cumprimento, por essa Parte, da sua obrigação em conformidade com o n° 1.”

5. Se o Tribunal constatar que houve violação do n° 1, devolverá o assunto ao Comitê de Ministros para fins de apreciação das medidas a tomar. Se o Tribunal constatar que não houve violação do n° 1, devolverá o assunto ao Comitê de Ministros, o qual decidirá-se-á pela conclusão da sua apreciação.”

<sup>11</sup> Nos termos utilizados pela Corte Europeia, trata-se de um “julgamento-piloto”, isto é, decisão sobre um caso particular representativo de diversos casos semelhantes. Nos julgamentos-piloto, a corte não apenas determina medidas de solução daquele problema particular, mas volta sua atenção para os problemas nacionais sistêmicos que geraram um conjunto de processos similares, impondo ao Estado-réu a obrigação de enfrentar esses problemas. Para mais explicações, cf. [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Pilot\\_judgments\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_ENG.pdf).

monólogo. Assim, podemos indicar quais das decisões aqui analisadas engendraram maior ou menor nível de diálogo.

Para realizar essa classificação, em primeiro lugar, analisamos cada ordem da parte dispositiva dos julgados descritos no item 4. A cada um dos dispositivos, foram aplicados os seguintes critérios de análise:

1. O dispositivo define uma medida específica ou está aberto à posterior definição por outros órgãos?
  - a. Medida específica: aspecto monológico
  - b. Disposição aberta: aspecto dialógico
  
2. A ordem se dirige a apenas um órgão ou indica um conjunto de órgãos responsáveis<sup>12</sup> pela medida?
  - a. Apenas um órgão: aspecto monológico
  - b. Conjunto de órgãos responsáveis: aspecto dialógico
  
3. O dispositivo estabelece prazo para execução da medida?
  - a. Sim: aspecto monológico
  - b. Não: aspecto dialógico
  
4. O dispositivo prevê sanção para o descumprimento?
  - a. Sim: aspecto monológico
  - b. Não: aspecto dialógico

Foram, então, atribuídos *pontos de diálogo* aos dispositivos que apresentaram aspectos dialógicos de acordo com os critérios acima (um ponto para cada critério). O objetivo da pontuação não é aferir de maneira definitiva o nível de diálogo de cada decisão, como se isso fosse possível, mas possibilitar que os precedentes sejam comparados minuciosamente e, desse modo, posicionados

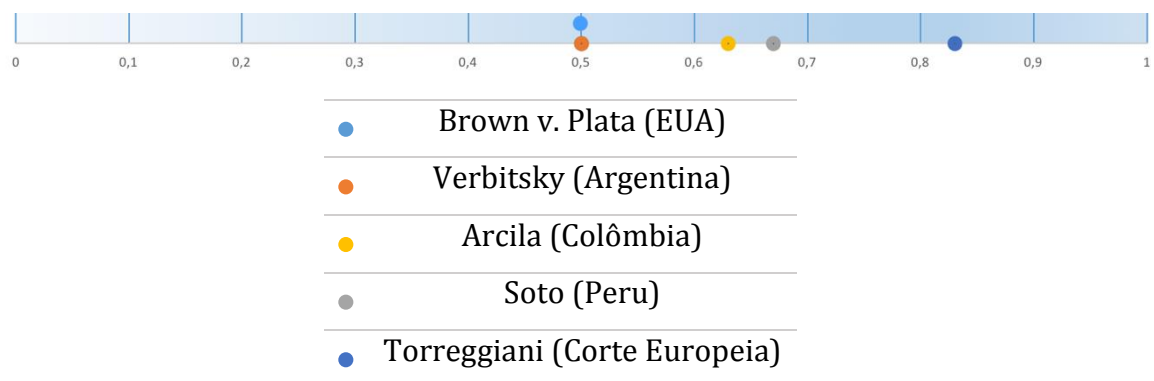
---

<sup>12</sup> A mera indicação de diversos órgãos que devem implementar uma medida, cada qual com sua tarefa, não é capaz, por si só, de estimular o diálogo. Para localizar as ordens que ensejaram responsabilidade conjunta, consideramos tanto aquelas que exigiram expressamente um esforço de coordenação entre órgãos, quanto aquelas que se dirigiram a mais de um órgão sem delimitar as funções ou competências específicas de cada um.

no espectro entre a decisão mais monológica (ou menos dialógica) e a decisão mais dialógica.

O Apêndice I explica em detalhes o método de cálculo dessa pontuação. O Apêndice II apresenta quadros sinóticos de cada precedente, com a análise de seus dispositivos e a respectiva pontuação quanto ao nível de diálogo. A seguir, concentraremos a análise na comparação dos *scores* de cada decisão, ilustrada pelo gráfico abaixo.

### Nível de diálogo de precedentes internacionais: decisões estruturais sobre o sistema prisional



O gráfico mostra que, embora a maioria dos precedentes se posicione no lado mais dialógico do espectro, cada qual possui um nível distinto de diálogo. Isso desperta reflexão sobre a multiplicidade de possíveis soluções estruturais e sobre os diferentes equilíbrios entre monólogo e diálogo.

Assim, não se trata aqui de afirmar em abstrato que a decisão mais dialógica será sempre melhor que a solução mais monológica. Cada ambiente político-jurídico possibilita e exige um equilíbrio particular na atuação judicial. Basta olhar o exemplo do caso Torreggiani, cujo nível de diálogo – o maior dentre os precedentes citados – se explica em grande medida por se tratar de decisão de uma corte internacional, menos apta a emitir ordens com o nível de detalhe e coerção que caracteriza o monólogo judicial. Já em direção ao outro extremo do espectro, os casos Verbitsky e Brown v. Plata mostram que é possível combinar, num contexto nacional, dispositivos dialógicos com ordens mais diretas e específicas. Nosso objetivo não é avaliar se tais decisões foram corretas ou efetivas:

pretendemos chamar atenção para as diversas combinações possíveis de medidas judiciais, ressaltando a importância de se ponderar a adequação de cada uma delas às necessidades do caso e de seu contexto.

De todo modo, verifica-se que nenhum desses relevantes precedentes pende para o lado do monólogo (abaixo de 0,5). Na maioria deles, possuem maior peso os dispositivos de caráter dialógico. Pode-se afirmar, portanto, que esses tribunais, em decisões estruturais sobre o sistema prisional, não somente deram valor ao diálogo interorganizacional no enfrentamento de violações de direitos, mas o fizeram em parte significativa de cada julgado. Mesmo no caso *Brown v. Plata*, cuja decisão foi relativamente mais simples que as outras aqui citadas (impondo uma medida específica e prazo ao Estado da Califórnia), verifica-se uma preocupação com o trabalho conjunto entre poderes, resultando no equilíbrio entre monólogo e diálogo (*score* de 0,5). A decisão mais antiga, a do caso *Arcila* (Colômbia), também apresenta uma combinação equilibrada entre ordens de caráter mais monológico e dispositivos dialógicos, pendendo para o diálogo. Ela permanece sendo de referência obrigatória no tema<sup>13</sup>.

#### **4 Considerações finais**

Conclui-se do exposto nos tópicos anteriores que o equacionamento de problemas estruturais a partir de decisões judiciais (i) não pode prescindir de um nível elevado de diálogo interorganizacional e (ii) deve almejar um equilíbrio entre diálogo e monólogo que se alinhe às necessidades do contexto político-jurídico do caso.

No caso da ADPF 347, observa-se que a medida cautelar concedida pelo Supremo Tribunal Federal em 9 de setembro de 2015 deu a devida atenção à necessidade de soluções emergenciais para a crise prisional do País. Nota-se, todavia, que é igualmente urgente o estabelecimento de uma via de cooperação entre instituições, dada a complexidade do tema e a multiplicidade de órgãos capazes de contribuir para o enfrentamento da presente situação. Nesse sentido,

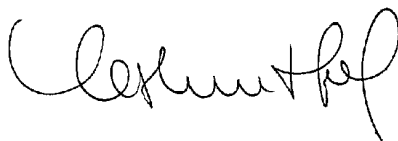
---

<sup>13</sup> Vale lembrar que a Corte Constitucional Colombiana já proferiu uma série de decisões que podem ser consideradas estruturais, mostrando constante preocupação com o desenvolvimento de uma jurisprudência dialógica (RODRÍGUEZ-GARAVITO, César, *op. cit.*).

cabe ressaltar a elevada função do tribunal de atuar como moderador desse diálogo institucional e de adotar, com a celeridade que o problema exige, providências para que essa cooperação se instaure e se mantenha.

Nesse sentido, embora não seja possível nem desejável determinar o nível de diálogo ideal para toda e qualquer decisão estrutural, esperamos que a análise dos precedentes selecionados, bem como o detalhamento das respectivas ordens judiciais<sup>14</sup>, possa auxiliar o Supremo Tribunal Federal no desenho de soluções e de iniciativas de trabalho conjunto entre diferentes órgãos e poderes, buscando a máxima efetividade no enfrentamento das violações de direitos no sistema prisional brasileiro.

São Paulo, 1º de dezembro de 2015.



Carlos Ari Sundfeld  
Presidente da sbdp

Bruna Romano Pretzel

Danilo Alves de Sousa

Fernanda Mascarenhas Marques

Gabriel de Carvalho Fernandes

Pedro Marques Neto

Theodoro Malavoglia

---

<sup>14</sup> Para o detalhamento das medidas de cada precedente, acompanhado da análise do respectivo nível de diálogo, ver o Apêndice II deste documento.

## Referências

CORRÊA, Luiza Andrade. *A judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York: W. W. Norton & Company, 2000.

MENDES, Conrado Hübner. Not the last word, but dialogue: deliberative separation of powers II, *Legisprudence*, vol. 3, n. 2, pp. 191-246, 2009.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Beyond the courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America, *Texas Law Review*, vol. 89, pp. 1669-98, 2011.

## **APÊNDICE I: Pontuação do nível de diálogo de decisões judiciais**

As decisões estruturais podem ser classificadas dentro de um espectro conforme o nível de diálogo institucional que ensejam: da decisão mais próxima do diálogo para a decisão mais próxima do monólogo.

Para se realizar essa classificação, foi analisada cada ordem da parte dispositiva dos julgados selecionados. A cada um dos dispositivos, foram aplicados os seguintes critérios de análise:

1. O dispositivo define uma medida específica ou está aberto à posterior definição por outros órgãos?
  - a. Medida específica: aspecto monológico
  - b. Disposição aberta: aspecto dialógico
  
2. A ordem se dirige a apenas um órgão ou indica um conjunto de órgãos responsáveis<sup>15</sup> pela medida?
  - a. Apenas um órgão: aspecto monológico
  - b. Conjunto de órgãos responsáveis: aspecto dialógico
  
3. O dispositivo estabelece prazo para execução da medida?
  - a. Sim: aspecto monológico
  - b. Não: aspecto dialógico
  
4. O dispositivo prevê sanção para o descumprimento?
  - a. Sim: aspecto monológico
  - b. Não: aspecto dialógico

Foram, então, atribuídos *pontos de diálogo* aos dispositivos que apresentaram aspectos dialógicos de acordo com os critérios acima (um ponto

---

<sup>15</sup> A mera indicação de diversos órgãos que devem implementar uma medida, cada qual com sua tarefa, não é capaz, por si só, de estimular o diálogo. Para localizar as ordens que ensejaram responsabilidade conjunta, consideramos tanto aquelas que exigiram expressamente um esforço de coordenação entre órgãos, quanto aquelas que se dirigiram a mais de um órgão sem delimitar as funções ou competências específicas de cada um.



para cada critério). O conjunto de pontos de diálogo de cada decisão corresponde à soma ponderada dos pontos de seus dispositivos. Os pontos relativos aos critérios 1 e 2 possuem peso 2 e aqueles relativos aos critérios 3 e 4 possuem peso 1. Desse modo, o máximo de pontos de diálogo de cada dispositivo é 6 e o máximo de pontos da decisão é igual a seis vezes o número de seus dispositivos.

Feita essa soma, a pontuação das decisões foi normalizada, dividindo-se o total de pontos obtidos pelo máximo de pontos de diálogo da decisão. Isso resultou num *score* de 0 a 1 para cada decisão, sendo 0,5 o equilíbrio entre monólogo e diálogo.

Vejamos a pontuação do caso *Brown v. Plata* (Suprema Corte dos EUA), que serve de exemplo por ter apenas um dispositivo relevante para nossa análise:

- **Dispositivo:** Manutenção da decisão do painel de juízes, que determinou a redução do número de encarcerados do Estado da Califórnia, no prazo de dois anos. A corte admitiu a possibilidade de revisão, pelo painel de juízes, da medida imposta ou do prazo, caso o Estado demonstre condições de corrigir a violação de direitos sem demora injustificada.
  - (Critério 1) O dispositivo define uma medida específica, a redução da população carcerária: zero ponto de diálogo;
  - (Critério 2) Ele impõe uma meta ao governo da Califórnia. Não obstante, reconhece que a decisão pode ser modificada pelo painel de juízes mediante provocação do Estado. Portanto, cria estímulos ao diálogo e ao trabalho conjunto entre órgãos: **1 ponto de diálogo**;
  - (Critério 3) A decisão estabelece prazo de dois anos: zero ponto de diálogo;
  - (Critério 4) Não prevê sanção para o descumprimento: **1 ponto de diálogo**.
- Soma ponderada de pontos de diálogo da decisão:  
 $2 \times 1$  (*critério 2*) +  $1 \times 1$  (*critério 4*) = 3
- Máximo de pontos de diálogo da decisão:  
 $6$  (*máximo de pontos por dispositivo*)  $\times$   $1$  (*número de dispositivos*) = 6

- *Score:*  $3 \div 6 = 0,5$

Portanto, é possível dizer que a decisão do caso *Brown v. Plata* apresentou equilíbrio entre o monólogo e o diálogo. Por um lado, determinou uma medida específica e um prazo para execução; por outro, ensejou a responsabilidade conjunta e o diálogo entre órgãos e não previu sanção para o descumprimento da ordem. Este caso, principalmente por aparecer aqui em versão simplificada, pode dar a impressão de que a fórmula de pontuação que propomos é supérflua. Entretanto, conforme as decisões se tornam mais detalhadas e o número de dispositivos aumenta, a fórmula se mostra bastante útil como ferramenta de comparação entre os casos.

APÊNDICE II: Análise do nível de diálogo de decisões estruturais sobre o sistema prisional

Quadro 1: Caso Arcila (Colômbia)

Caso Arcila (Colômbia) Dispositivos	A disposição é aberta ou exige uma medida específica?	Indica apenas um ou mais de um órgão responsável pela medida?	Estabelece prazo para a execução da medida?	Prevê sanção para o descumprimento?	Total de pontos de diálogo
<b>1) Elaboração pelo Instituto Nacional Penitenciário e Carcerário (INPEC) e pelo Ministro da Justiça, em até três meses, a contar da notificação da sentença, de um plano de construção carcerária que garantisse condições de vida digna aos presidiários. A Defensoria do Povo e a Procuradoria Geral da Nação ficaram responsáveis pela supervisão desta providência. Foi estabelecido o prazo de quatro anos para a execução do plano.</b>	Disposição aberta: a previsão de medidas específicas ficou a cargo dos órgãos responsáveis por elaborar o plano.	Indica dois órgãos corresponsáveis pela elaboração e execução do plano (INPEC e Ministro da Justiça), deixando em aberto as obrigações específicas de cada um, e dois outros corresponsáveis pelo monitoramento (Defensoria do Povo e Procuradoria Geral da Nação).	Sim.	Não.	
<i>Pontos de diálogo do dispositivo</i>	1 (peso 2)	1 (peso 2)	0	1 (peso 1)	5

<b>Caso Arcila (Colômbia) Dispositivos</b>	<b>A disposição é aberta ou exige uma medida específica?</b>	<b>Indica apenas um ou mais de um órgão responsável pela medida?</b>	<b>Estabelece prazo para a execução da medida?</b>	<b>Prevê sanção para o descumprimento?</b>	<b>Total de pontos de diálogo</b>
<b>2) O Governo colombiano deve realizar de imediato as diligências necessárias para inclusão, no orçamento então vigente e nos futuros, das despesas para a execução do plano, e adiantar os trâmites para que o plano e os respectivos gastos fossem incorporados ao Plano Nacional de Desenvolvimento.</b>	Disposição aberta: coube ao Governo decidir sobre as medidas necessárias para adequar o orçamento nacional ao plano.	A disposição dirige-se apenas ao Poder Executivo colombiano.	Não.	Não.	
<i>Pontos de diálogo do dispositivo</i>	1 (peso 2)	0	1 (peso 1)	1 (peso 1)	4
<b>3) Suspensão imediata, pelo INPEC e pelo Ministério da Justiça, do contrato de remodelação das celas do Cárcere Distrital Modelo de Santafé de Bogotá.</b>	Medida específica.	Dirige-se ao INPEC e ao Ministério da Justiça.	Sim.	Não.	
<i>Pontos de diálogo do dispositivo</i>	0	1 (peso 2)	0	1 (peso 1)	3

<b>Caso Arcila (Colômbia) Dispositivos</b>	<b>A disposição é aberta ou exige uma medida específica?</b>	<b>Indica apenas um ou mais de um órgão responsável pela medida?</b>	<b>Estabelece prazo para a execução da medida?</b>	<b>Prevê sanção para o descumprimento?</b>	<b>Total de pontos de diálogo</b>
<b>4) Reserva, pelo INPEC, em no máximo três meses, de estabelecimentos especiais destinados aos membros da polícia que se encontrassem privados de sua liberdade.</b>	Medida específica.	Dirige-se apenas ao INPEC.	Sim.	Não.	
<i>Pontos de diálogo do dispositivo</i>	0	0	0	1 (peso 1)	1
<b>5) Investigação, pela Sala Jurisdicional Disciplinar do Conselho Superior da Judicatura, da razão da não assistência, pelos juízes de penas e medidas de segurança de Bogotá e Medellín, às prisões Modelo e Bellavista.</b>	Medida específica.	Dirige-se apenas à Sala Jurisdicional Disciplinar do Conselho Superior da Judicatura.	Não.	Não.	
<i>Pontos de diálogo do dispositivo</i>	0	0	1 (peso 1)	1 (peso 1)	2
<b>6) Separação completa, pelo INPEC, entre os presos provisórios e os condenados, em no máximo quatro anos.</b>	Medida específica.	Dirige-se apenas ao INPEC.	Sim.	Não.	
<i>Pontos de diálogo do dispositivo</i>	0	0	0	1 (peso 1)	1

<b>Caso Arcila (Colômbia) Dispositivos</b>	<b>A disposição é aberta ou exige uma medida específica?</b>	<b>Indica apenas um ou mais de um órgão responsável pela medida?</b>	<b>Estabelece prazo para a execução da medida?</b>	<b>Prevê sanção para o descumprimento?</b>	<b>Total de pontos de diálogo</b>
<b>7) Realização, pelo INPEC e pelos Ministérios da Justiça e da Fazenda, das medidas necessárias a suprir a falta de pessoal especializado nas prisões e da Guarda Penitenciária.</b>	Disposição aberta.	Indica três órgãos corresponsáveis pela medida.	Não.	Não.	
<b><i>Pontos de diálogo do dispositivo</i></b>	1 (peso 2)	1 (peso 2)	1 (peso 1)	1 (peso 1)	6
<b>8) Realização, pelos governadores, prefeitos e presidentes das Assembleias Departamentais e dos Conselhos Distritais e Municipais, das medidas necessárias para cumprir sua obrigação de criar e manter centros de reclusão próprios.</b>	Disposição aberta.	Indica órgãos tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo como corresponsáveis pela medida.	Não.	Não.	
<b><i>Pontos de diálogo do dispositivo</i></b>	1 (peso 2)	1 (peso 2)	1 (peso 1)	1 (peso 1)	6

<b>Caso Arcila (Colômbia) Dispositivos</b>	<b>A disposição é aberta ou exige uma medida específica?</b>	<b>Indica apenas um ou mais de um órgão responsável pela medida?</b>	<b>Estabelece prazo para a execução da medida?</b>	<b>Prevê sanção para o descumprimento?</b>	<b>Total de pontos de diálogo</b>
<b>9) Realização, pelo Presidente da República e pelo Ministro da Justiça, das medidas necessárias à preservação da ordem pública e ao respeito dos direitos fundamentais dos internos nos estabelecimentos de reclusão do país, no decorrer das obras carcerárias ordenadas na sentença.</b>	Disposição aberta.	Indica dois órgãos corresponsáveis.	Não.	Não.	
<b><i>Pontos de diálogo do dispositivo</i></b>	1 (peso 2)	1 (peso 2)	1 (peso 1)	1 (peso 1)	6
<b>Total de pontos de diálogo da decisão</b>					34
<b>Pontuação normalizada: <math>34/54 = 0,63</math></b>					

**Quadro 2: Caso Verbitsky (Argentina)**

<b>Caso Verbitsky (Argentina) Dispositivos</b>	<b>A disposição é aberta ou exige uma medida específica?</b>	<b>Indica apenas um ou mais de um órgão responsável pela medida?</b>	<b>Estabelece prazo para a execução da medida?</b>	<b>Prevê sanção para o descumprimento?</b>	<b>Total de pontos de diálogo</b>
<b>1) Adequação de todas as detenções às Regras Mínimas para o Tratamento dos Reclusos, das Nações Unidas.</b>	Disposição aberta: a adequação específica das detenções às regras da ONU ficou a cargo dos órgãos responsáveis por supervisionar cada caso.	Não indica órgãos específicos, dando a entender que a medida deve ser aplicada tanto quanto possível por todos os atores responsáveis por acompanhar a execução das detenções.	Não.	Não.	
<b><i>Pontos de diálogo do dispositivo</i></b>	1 (peso 2)	1 (peso 2)	1 (peso 1)	1 (peso 1)	6



Caso Verbitsky (Argentina) Dispositivos	A disposição é aberta ou exige uma medida específica?	Indica apenas um ou mais de um órgão responsável pela medida?	Estabelece prazo para a execução da medida?	Prevê sanção para o descumprimento?	Total de pontos de diálogo
<b>2) Organização, pelo Ministério da Justiça da Província de Buenos Aires, de uma mesa de diálogo, convidando o requerente e as organizações participantes como <i>amicus curiae</i> no processo, sem prejuízo de representantes de outros setores da sociedade civil, com o objetivo de apontar possíveis soluções ao problema das condições dos presídios e sua superlotação. O Ministério deveria informar a cada sessenta dias sobre o progresso da iniciativa.</b>	Disposição aberta: os participantes da mesa de diálogo ficaram responsáveis por discutir soluções concretas para o problema.	Dispõe que órgãos estatais e não estatais devem participar da mesa de diálogo, deixando em aberto a indicação de participantes específicos.	Sim (prazo para informações periódicas por parte do Ministério da Justiça da Província de Buenos Aires).	Não.	
<b><i>Pontos de diálogo do dispositivo</i></b>	1 (peso 2)	1 (peso 2)	0	1 (peso 1)	5

<b>Caso Verbitsky (Argentina) Dispositivos</b>	<b>A disposição é aberta ou exige uma medida específica?</b>	<b>Indica apenas um ou mais de um órgão responsável pela medida?</b>	<b>Estabelece prazo para a execução da medida?</b>	<b>Prevê sanção para o descumprimento?</b>	<b>Total de pontos de diálogo</b>
<b>3) A Suprema Corte de Justiça da Província de Buenos Aires deve fazer cessar, pelas vias adequadas, a detenção dos adolescentes e dos enfermos em estações de estabelecimentos policiais, em um prazo de sessenta dias.</b>	Medida específica.	Indica apenas a Suprema Corte de Justiça da Província de Buenos Aires.	Sim.	Não.	
<i>Pontos de diálogo do dispositivo</i>	0	0	0	1 (peso 1)	1
<b>4) A Suprema Corte de Justiça da Província de Buenos Aires e os tribunais de todas as instâncias da Província, dentro de suas respectivas competências, devem fazer cessar toda eventual situação de agravamento da detenção que importe em trato cruel, desumano e degradante, ou qualquer outro que possa acarretar responsabilidade internacional do Estado argentino.</b>	Disposição aberta: coube aos tribunais verificar em cada caso concreto se houve violação de direitos.	Dirige-se a uma pluralidade de tribunais, mas especifica que cada um deve agir dentro da respectiva competência, não havendo estímulo ao diálogo.	Não.	Não.	

<b>Caso Verbitsky (Argentina) Dispositivos</b>	<b>A disposição é aberta ou exige uma medida específica?</b>	<b>Indica apenas um ou mais de um órgão responsável pela medida?</b>	<b>Estabelece prazo para a execução da medida?</b>	<b>Prevê sanção para o descumprimento?</b>	<b>Total de pontos de diálogo</b>
<i>Pontos de diálogo do dispositivo</i>	1 (peso 2)	0	1 (peso 1)	1 (peso 1)	4

Caso Verbitsky (Argentina) Dispositivos	A disposição é aberta ou exige uma medida específica?	Indica apenas um ou mais de um órgão responsável pela medida?	Estabelece prazo para a execução da medida?	Prevê sanção para o descumprimento?	Total de pontos de diálogo
<p><b>5) O Poder Executivo da Província de Buenos Aires, por intermédio da autoridade de execução das detenções, deve remeter aos respectivos juízes, em trinta dias, um informe pormenorizado sobre as condições concretas de cumprimento da detenção (incluindo as características da cela, quantidade de camas, condições de higiene, acesso a serviços sanitários etc.), a fim de possibilitar ponderação adequada acerca da necessidade de se manter a prisão, da concessão de medida cautelar ou de outras formas menos lesivas de execução da pena. A autoridade de execução das detenções deve informar, no prazo de cinco dias, toda modificação relevante da situação comunicada.</b></p>	<p>Medida específica (entrega de informações a juízes).</p>	<p>Indica apenas a autoridade de execução das detenções (Poder Executivo da Província de Buenos Aires).</p>	<p>Sim.</p>	<p>Não.</p>	

<b>Caso Verbitsky (Argentina) Dispositivos</b>	<b>A disposição é aberta ou exige uma medida específica?</b>	<b>Indica apenas um ou mais de um órgão responsável pela medida?</b>	<b>Estabelece prazo para a execução da medida?</b>	<b>Prevê sanção para o descumprimento?</b>	<b>Total de pontos de diálogo</b>
<i>Pontos de diálogo do dispositivo</i>	0	0	0	1 (peso 1)	1
<b>6) O Poder Executivo da Província de Buenos Aires deve informar, em sessenta dias, as medidas adotadas para remediar a situação de calamidade em que se encontravam os detentos da Província.</b>	Medida específica (entrega de informações à Corte Suprema de Justiça da Nação).	Indica apenas o Poder Executivo da Província de Buenos Aires como responsável pelas informações. O monitoramento das medidas informadas ficou a cargo somente da Corte Suprema de Justiça da Nação.	Sim.	Não.	
<i>Pontos de diálogo do dispositivo</i>	0	0	0	1 (peso 1)	1
<b>Total de pontos de diálogo da decisão</b>					18
<b>Pontuação normalizada: 18/36 = 0,5</b>					

**Quadro 3: Caso Soto (Peru)**

<b>Caso Soto (Peru) Dispositivos</b>	<b>A disposição é aberta ou exige uma medida específica?</b>	<b>Indica apenas um ou mais de um órgão responsável pela medida?</b>	<b>Estabelece prazo para a execução da medida?</b>	<b>Prevê sanção para o descumprimento?</b>	<b>Total de pontos de diálogo</b>
<b>1) Adoção de medidas, pelo Ministério da Economia e Finanças, para permitir o aumento gradual de recursos destinados ao Ministério da Saúde, em especial aos centros hospitalares de saúde mental do país.</b>	Disposição aberta.	Indica apenas o Ministério da Economia e Finanças.	Não.	Não.	
<i>Pontos de diálogo do dispositivo</i>	1 (peso 2)	0	1 (peso 1)	1 (peso 1)	4
<b>2) Adoção de medidas corretivas pelo Poder Judiciário, para que todos os juízes do país emitam pronunciamentos sobre os informes médicos das autoridades de saúde que recomendem a cessação de medidas de segurança.</b>	Disposição aberta.	Dirige-se a todos os órgãos do Poder Judiciário, buscando a aplicação de medidas corretivas sem atribuir tarefas específicas a órgãos singulares.	Não.	Não.	
<i>Pontos de diálogo do dispositivo</i>	1 (peso 2)	1 (peso 2)	1 (peso 1)	1 (peso 1)	6

<b>Caso Soto (Peru) Dispositivos</b>	<b>A disposição é aberta ou exige uma medida específica?</b>	<b>Indica apenas um ou mais de um órgão responsável pela medida?</b>	<b>Estabelece prazo para a execução da medida?</b>	<b>Prevê sanção para o descumprimento?</b>	<b>Total de pontos de diálogo</b>
<b>3) Exortação do Congresso da Republica à aprovação de uma lei que regule o tratamento, a supervisão, o procedimento, a execução e a cessação das medidas de segurança.</b>	Disposição aberta.	Dirige-se apenas ao Congresso da República.	Não.	Não.	
<i>Pontos de diálogo do dispositivo</i>	1 (peso 2)	0	1 (peso 1)	1 (peso 1)	4
<b>4) Fiscalização do cumprimento da decisão pela Defensoria Pública (Defensoría del Pueblo), mediante a entrega de relatório no prazo de noventa dias.</b>	Medida específica (entrega de relatório).	Indica apenas a Defensoria Pública como responsável pela fiscalização e entrega de informações. No entanto, o exame do relatório pelo Tribunal Constitucional Peruano significa que o monitoramento da decisão é compartilhado pela Defensoria e pela própria corte.	Sim.	Não.	
<i>Pontos de diálogo do dispositivo</i>	0	1 (peso 2)	0	1 (peso 1)	3

<b>Caso Soto (Peru) Dispositivos</b>	<b>A disposição é aberta ou exige uma medida específica?</b>	<b>Indica apenas um ou mais de um órgão responsável pela medida?</b>	<b>Estabelece prazo para a execução da medida?</b>	<b>Prevê sanção para o descumprimento?</b>	<b>Total de pontos de diálogo</b>
<b>5) Exortação do Poder Executivo a adotar as medidas necessárias com o objetivo de superar a situação inconstitucional descrita, num esforço de coordenação com o Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, Ministério da Economia e Finanças etc.</b>	Disposição aberta.	Exorta à coordenação de esforços entre o Poder Executivo e Ministérios.	Não.	Não.	
<b><i>Pontos de diálogo do dispositivo</i></b>	1 (peso 2)	1 (peso 2)	1 (peso 1)	1 (peso 1)	6



Caso Soto (Peru) Dispositivos	A disposição é aberta ou exige uma medida específica?	Indica apenas um ou mais de um órgão responsável pela medida?	Estabelece prazo para a execução da medida?	Prevê sanção para o descumprimento?	Total de pontos de diálogo
<b>6) Quaisquer pessoas que se encontrem em circunstâncias idênticas às descritas na sentença, isto é, que sofram agravo pelo mesmo ato ou por atos lesivos similares, podem valer-se dos efeitos da presente sentença ou da doutrina constitucional assentada pelo Tribunal Constitucional, não sendo necessária a impetração de novo <i>habeas corpus</i> (artigo VI do Título Preliminar do Código de Processo Constitucional peruano).</b>	Medida específica (aplicação dos efeitos da sentença a decisões futuras).	Dirige-se a todos os órgãos do Judiciário, dando efeito vinculante à decisão. No entanto, não estimula diálogo entre órgãos, apenas determina a aplicação da doutrina constitucional assentada pelo Tribunal Constitucional, no exercício do controle difuso por cada órgão judicial (artigo VI do Título Preliminar do Código de Processo Constitucional peruano).	Não.	Não menciona nenhuma sanção explicitamente, mas infere-se que decisões judiciais contrárias à doutrina assentada neste caso serão reformadas.	
<i>Pontos de diálogo do dispositivo</i>	0	0	1 (peso 1)	0	1
<b>Total de pontos de diálogo da decisão</b>					24
<b>Pontuação normalizada: <math>24/36 = 0,67</math></b>					

**Quadro 4: Caso Brown v. Plata (EUA)**

<b>Dispositivos</b>	<b>A disposição é aberta ou exige uma medida específica?</b>	<b>Indica apenas um ou mais de um órgão responsável pela medida?</b>	<b>Estabelece prazo para a execução da medida?</b>	<b>Prevê sanção para o descumprimento?</b>	<b>Total de pontos de diálogo</b>
<b>1) Manutenção da decisão do painel de juízes, que determinou a redução do número de encarcerados do Estado da Califórnia, no prazo de dois anos. A corte admitiu a possibilidade de revisão, pelo painel de juízes, da medida imposta ou do prazo, caso se entenda que o Estado tem condições de corrigir a violação de direitos sem demora injustificada.</b>	Medida específica.	Impõe uma meta ao governo da Califórnia. No entanto, reconhece que a decisão pode ser modificada em respeito aos processos governamentais do Estado, estimulando o diálogo entre Executivo e Judiciário.	Sim.	Não.	
<i>Pontos de diálogo do dispositivo</i>	0	1 (peso 2)	0	1 (peso 1)	3
<b>Total de pontos de diálogo da decisão</b>					<b>3</b>
<b>Pontuação normalizada: <math>3/6 = 0,5</math></b>					

**Quadro 5: Caso Torreggiani (Corte Europeia de Direitos Humanos)**

<b>Dispositivos</b>	<b>A disposição é aberta ou exige uma medida específica?</b>	<b>Indica apenas um ou mais de um órgão responsável pela medida?</b>	<b>Estabelece prazo para a execução da medida?</b>	<b>Prevê sanção para o descumprimento?</b>	<b>Total de pontos de diálogo</b>
<b>1) As autoridades nacionais da Itália devem, no prazo de um ano, adotar uma medida ou um conjunto de medidas preventivas e reparatorias, capazes de efetivamente remediar as violações à Convenção Europeia oriundas da superlotação das prisões italianas.</b>	Disposição aberta.	Dirige-se a todas as autoridades responsáveis pela execução das detenções no Estado italiano.	Sim.	Não.	
<i>Pontos de diálogo do dispositivo</i>	1 (peso 2)	1 (peso 2)	0	1 (peso 1)	5
<b>Total de pontos de diálogo da decisão</b>					<b>5</b>
<b>Pontuação normalizada: 5/6 = 0,83</b>					