

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

A efetividade do estado de coisas inconstitucional em razão dos sistemas de monitoramento: uma análise comparativa entre Colômbia e Brasil

The effectiveness of the unconstitutional state of affairs in reason due to monitoring systems: a comparative analysis between Colombia and Brazil

Aléssia Barroso Lima Brito Campos
Chevitarese

Ana Borges Coêlho Santos

Felipe Meneses Graça

Sumário

EDITORIAL: CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: O QUE TEMOS EM COMUM?	15
EDITORIAL: CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO: ¿QUÉ TENEMOS EN COMÚN?	17
Luís Roberto Barroso e Patrícia Perrone Campos Mello	
SEÇÃO I: PODER CONSTITUINTE	19
AS CONSTITUIÇÕES LATINO-AMERICANAS ENTRE A VIDA E A MORTE: POSSIBILIDADES E LIMITES DO PODER DE EMENDA	21
Luís Roberto Barroso e Aline Osorio	
CRIAÇÃO CONSTITUCIONAL SEM PODER CONSTITUINTE: OS LIMITES CONCEITUAIS DO PODER DE SUBSTITUIÇÃO OU REVISÃO DA CONSTITUIÇÃO	56
Carlos Bernal Pulido	
QUEM CONTA COMO NAÇÃO? A EXCLUSÃO DE TEMÁTICAS LGBTI NAS ASSEMBLEIAS CONSTITUINTE DE BRASIL E COLÔMBIA	85
Rafael Carrano Lelis, Marcos Felipe Lopes de Almeida e Waleska Marcy Rosa	
EM DEFESA DA PARTICIPAÇÃO: ANÁLISE DA INICIATIVA POPULAR PARA ALTERAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO NO BRASIL E NO EQUADOR	114
Ilana Aló Cardoso Ribeiro e Lílian Márcia Balmant Emerique	
REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE O PROCESSO CONSTITUINTE EQUATORIANO DE MONTECRISTI (2007-2008)	130
E. Emiliano Maldonado	
SEÇÃO II: JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA	152
LA REVISIÓN JUDICIAL EN DEMOCRACIAS DEFECTUOSAS	154
Roberto Gargarella	
CONSTITUIÇÃO E PLURALISMO JURÍDICO: A POSIÇÃO PARTICULAR DO BRASIL NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO	171
Ana Paula Gonçalves Pereira de Barcellos	
AS CONSTITUIÇÕES LATINO-AMERICANAS PELAS LENTES DAS CORTES CONSTITUCIONAIS: A FORÇA NORMATIVA E O ROMANTISMO DOS PREÂMBULOS	185
Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy e Carlos Frederico Santos	

REDES SOCIALES, JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y DELIBERACIÓN PÚBLICA DE CALIDAD: LECCIONES DEL PLEBISCITO POR LA PAZ EN COLOMBIA.....	203
Jorge Ernesto Roa Roa	
A EFETIVIDADE DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL EM RAZÃO DOS SISTEMAS DE MONITORAMENTO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE COLÔMBIA E BRASIL	218
Aléssia Barroso Lima Brito Campos Chevitarese, Ana Borges Coêlho Santos e Felipe Meneses Graça	
SEÇÃO III: CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR E “IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE” NA AMÉRICA LATINA	231
O MANDATO TRANSFORMADOR DO SISTEMA INTERAMERICANO: LEGALIDADE E LEGITIMIDADE DE UM PROCESSO JURISGENÉTICO EXTRAORDINÁRIO	233
Armin von Bogdandy	
CONSTITUCIONALISMO, TRANSFORMAÇÃO E RESILIÊNCIA DEMOCRÁTICA NO BRASIL: O IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE NA AMÉRICA LATINA TEM UMA CONTRIBUIÇÃO A OFERECER? ..	254
Patrícia Perrone Campos Mello	
UM PROJETO COMUM PARA A AMÉRICA LATINA E OS IMPACTOS DAS EMPRESAS EM DIREITOS HUMANOS	287
Danielle Anne Pamplona	
O PAPEL DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NA CONSTRUÇÃO DIALOGADA DO IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE NA AMÉRICA LATINA.....	303
Ana Carolina Lopes Olsen e Katya Kozicki	
SEÇÃO IV: NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO	332
O PAPEL DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NA CONSTRUÇÃO DIALOGADA DO IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE NA AMÉRICA LATINA.....	334
Roberto Viciano Pastor e Rubén Martínez Dalmau	
¡QUE VIVA EL ESTADO PLURINACIONAL!: ¿Y LO SOCIOAMBIENTAL?	351
Anibal Alejandro Rojas Hernández, aula Harumi Kanno, Heline Sivini Ferreira e Adriele Fernanda Andrade Précoma	
O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: ANÁLISE MARXISTA DA INVISIBILIZAÇÃO DA LUTA DE CLASSES NAS INVESTIGAÇÕES JURÍDICAS CRÍTICAS	365
Daniel Araújo Valença, Ronaldo Moreira Maia Júnior e Rayane Cristina de Andrade Gomes	
O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: ANÁLISE MARXISTA DA INVISIBILIZAÇÃO DA LUTA DE CLASSES NAS INVESTIGAÇÕES JURÍDICAS CRÍTICAS	382
Adriele Andrade Précoma, Heline Sivini Ferreira e Rogério Silva Portanova	

SEÇÃO V: DIREITOS FUNDAMENTAIS	401
O DIREITO À ÁGUA NAS CONSTITUIÇÕES DA AMÉRICA DO SUL: ELEMENTOS COMUNS E TRAÇOS DISTINTIVOS.....	403
Thiago Rafael Burckhart e Milena Petters Melo	
DIREITOS HUMANOS NA AMÉRICA LATINA: AVANÇOS E DESAFIOS INERENTES À ATUAL CONJUNTURA POLÍTICA	420
Paulo Renato Vitória e Gabriela Maia Rebouças	
O NOVO CONSTITUCIONALISMO NA AMÉRICA LATINA E CARIBE, E A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À SAÚDE	444
Alethele de Oliveira Santos, Maria Célia Delduque e Moacyr Rey Filho	
A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO PARA A EFETIVAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO NO EQUADOR E NA BOLÍVIA.....	460
Manuel Rodrigues de Sousa Junior e Luigi Bonizzato	
A DIVERSIDADE CULTURAL SEGUNDO O ENTENDIMENTO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO TRANSFORMADOR.....	476
Bianor Saraiva Nogueira Júnior, Deicy Yurley Parra Flórez e Ulisses Arjan Cruz dos Santos	
UN APORTE A LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LATINOAMÉRICA: LA ACTIVIDAD DEL OMBUDSMAN CRIOLLO EN TRIBUNALES DE JUSTICIA.....	493
Juan Pablo Díaz Fuenzalida	
SEÇÃO VI: POVOS INDÍGENAS	512
EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA IDENTIDAD CULTURAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: UN DERECHO-MATRIZ Y FILTRO HERMENÉUTICO PARA LAS CONSTITUCIONES DE AMÉRICA LATINA: LA JUSTIFICACIÓN	514
Juan Jorge Faundes	
POVOS INDÍGENAS E A (AUSÊNCIA DE) JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO BRASILEIRA: UMA ANÁLISE À LUZ DO CONSTITUCIONALISMO PLURALISTA LATINO-AMERICANO	537
Jamilly Izabela de Brito Silva e Sílvia Maria da Silveira Loureiro	
JURISDIÇÃO INDÍGENA E PLURALISMO JURÍDICO NA AMÉRICA LATINA: ESTUDO DE CASO SOBRE A JUSTIÇA WAIWAI	558
João Vitor Cardoso e Luiz Guilherme Arcaro Conci	
O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO E OS POVOS INDÍGENAS: A VISÃO DO DIREITO A PARTIR DOS CALEIDOSCÓPIOS E DOS MONÓCULOS	577
Lucas Silva de Souza, Valéria Ribas do Nascimento e Isadora Forgiarini Balem	

OUTROS ARTIGOS.....600

**BUILDING TRUST IN COLLABORATIVE PROCESS OF VILLAGE FUND POLICY IMPLEMENTATION (A
CASE STUDY AT LUWUK DISTRICT OF BANGGAI REGENCY)602**

Rahmawati halim

A efetividade do estado de coisas inconstitucional em razão dos sistemas de monitoramento: uma análise comparativa entre Colômbia e Brasil*

The effectiveness of the unconstitutional state of affairs in reason due to monitoring systems: a comparative analysis between Colombia and Brazil

Aléssia Barroso Lima Brito Campos Chevitarese**

Ana Borges Coêlho Santos***

Felipe Meneses Graça****

Resumo

O artigo trata da efetividade do Estado de Coisas Inconstitucional em relação a experiência da Corte Constitucional da Colômbia com base no sistema de monitoramento das ordens proferidas nos casos T-153/1998, relativo ao sistema prisional, e T-025/2004, relativo às vítimas do deslocamento forçado. Ainda, analisa o instituto do Estado de Coisas Inconstitucional na realidade brasileira, em relação às audiências públicas e aos processos de acompanhamento das ordens proferidas. A metodologia utilizada é a revisão de bibliografia e a análise de decisões judiciais. A pesquisa permite concluir que a efetividade do Estado de Coisas Inconstitucional declarado pela Corte Constitucional da Colômbia no caso T-025/2004 se deu em razão do sistema de monitoramento desenvolvido pela Corte, que consiste na realização de audiências públicas e no acompanhamento das ordens judiciais proferidas por meio dos *autos de seguimento*. Permite concluir, ainda, ser desejável que o Supremo Tribunal Federal estruture um sistema de monitoramento pautado em audiências públicas e em processos de acompanhamento para garantir a efetividade do Estado de Coisas Inconstitucional declarado no julgamento da medida cautelar da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347. Finalmente, a originalidade da pesquisa reside na abordagem do Estado de Coisas Inconstitucional a partir da sua efetividade, uma vez que a abordagem da dimensão simbólica do instituto é a mais frequente entre os estudos publicados sobre o tema.

Palavras-chave: Corte Constitucional da Colômbia. Supremo Tribunal Federal. Estado de Coisas Inconstitucional. Efetividade. Monitoramento.

* Recebido em: 31/05/2019

Aprovado em: 29/08/2019

Esse trabalho é produto da pesquisa desenvolvida no âmbito do grupo Cortes Constitucionais e Democracia (linha: constitucionalismo latino-americano), coordenado pelas professoras Patrícia Perrone Campos Melo e Alessia Barroso L. Campos Chevitarese.

** Advogada. Professora da Pós-Graduação (lato sensu) do Centro Universitário de Brasília - UNICEUB. Doutora e Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília - UNICEUB. E-mail: alessia.chevitarese@uniceub.br.

*** Subprocuradora-Geral da República com atuação no Superior Tribunal de Justiça. Mestre em Direito e Especialista em Direitos Sociais, Ambiental e do Consumidor pelo Centro Universitário de Brasília - UNICEUB. E-mail : anabcs1@gmail.com.

**** Advogado. Graduado em Direito pelo Centro Universitário de Brasília - UNICEUB. E-mail: felipe.meneses96@gmail.com.

Abstract

The article deals with the effectiveness of the Unconstitutional State of Affairs in the experience of the Constitutional Court of Colombia based on the monitoring system of orders issued in the cases T-153/1998, concerning the prison system, and T-025/2004, concerning the victims of forced displacement. Still, it analyzes the Unconstitutional State of Affairs in the Brazilian reality, regarding the public hearings and the accompanying process of the orders. The methodology used is the review of bibliography and the analysis of judicial decisions. The research concludes that the effectiveness of the Unconstitutional State of Affairs declared by the Constitutional Court of Colombia in case T-025/2004 was due to the monitoring system developed by the Court, which consists of holding public hearings and following judicial orders by the accompanying process. It also makes it possible to conclude that it is desirable for the Brazilian Supreme Court to structure a monitoring system based on public hearings and follow-up processes to ensure the effectiveness of the Unconstitutional State of Affairs declared in the judgment of the precautionary measure of the Claim of Non-compliance with a Fundamental (constitutional) Precept number 347. Finally, the originality of the research lies in the approach of the Unconstitutional State of Affairs from its effectiveness, since the approach of the symbolic dimension of the institute is the most frequent among the studies published on the subject.

Key words: Colombian Constitutional Court. Brazilian Supreme Court. Unconstitutional State of Affairs. Effectiveness. Monitoring.

1 Introdução

A Corte Constitucional da Colômbia é responsável por profundos impactos e transformações na sociedade colombiana. A Corte protagonizou decisões relativas ao aborto¹, eutanásia², descriminalização de drogas³, casamento de pessoas do mesmo sexo⁴, autonomia e influência de índios sobre seus territórios⁵, direitos dos trabalhadores de rua⁶ e das profissionais do sexo⁷, educação inclusiva para crianças com ne-

¹ COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *C-355/06*. Sala Plena. Autor: Mónica del Pilar Roa López e outros. Relatores: Jaime Araújo Rentería e Clara Inés Vargas Hernandez. Bogotá, 10 de maio de 2006. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-355-06.htm>. Acesso em: 3 dez. 2017.

² COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *C-239/1997*. Sala Plena. Autor: José Eurípides Parra Parra. Relator: Carlos Gaviria Díaz. Bogotá, 20 de maio de 1997. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-239-97.htm>. Acesso em: 16 dez. 2017.

³ COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *C-221/1994*. Sala Plena. Autor: Alexandre Sochandamandou. Relator: Carlos Gaviria Díaz. Bogotá, 5 de maio de 1994. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1994/C-221-94.htm>. Acesso em: 16 dez. 2017.

⁴ COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *C-075/2007*. Sala Plena. Autor: Marcela Sánchez Buitrago e outros. Relator: Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, 7 de fevereiro de 2007. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-075-07.htm>. Acesso em: 16 dez. 2017; COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *C-577/2011*. Sala Plena. Autor: Carlos Andrés Echeverry Restrepo e outros. Relator: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá, 26 de julho de 2011. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-577-11.htm>. Acesso em: 16 dez. 2017; COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *SU-214/2016*. Sala Plena. Autor: Luis Felipe Rodríguez Rodas e outros. Relator: Alberto Rojas Ríos. Bogotá, 28 de abril de 2016. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/su214-16.htm>. Acesso em: 16 dez. 2017.

⁵ COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *SU-039/1997*. Sala Plena. Autor: Jaime Córdoba Triviño, Defensor del Pueblo, en representación de varias personas integrantes del Grupo Etnico Indígena U'WA. Relator: Antonio Barrera Carbonell. Bogotá, 3 de fevereiro de 1997. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su039-97.htm>. Acesso em: 16 dez. 2017.

⁶ COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *SU-360/99*. Sala Plena. Autor: Ana Mercedes Martínez de García e outros. Réu: Governador Maior de Bogotá e outros. Relator(a): Alejandro Martínez Caballero. Bogotá, 19 de maio de 1999. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1999/SU360-99.htm>. Acesso em: 3 dez. 2017.

⁷ COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *T-629/2010*. Terceira Sala de Revisão. Autor: LAIS. Réu: Bar Discoteca PAN-DEMO, de propiedad del señor ZOTO. Relator: Juan Carlos Henao Pérez. Bogotá, 13 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-629-10.htm>. Acesso em: 16 dez. 2017.

cessidades especiais⁸, direito à água⁹, entre outros. A Corte não se contenta com mudanças pontuais. Sua maior contribuição está relacionada com a postura firme em promover mudanças estruturais. Alguns casos que exemplificam isso são: a reforma do sistema de saúde¹⁰, a reforma do sistema carcerário¹¹, o caso dos devedores hipotecários¹² e o caso das vítimas de deslocamento forçado¹³.

Contudo, o protagonismo judicial é recente na Colômbia: a Corte Constitucional e a atual Constituição Política da Colômbia existem desde 1991. Sob a égide da Constituição de 1886, o Estado colombiano viveu longo período de estabilidade institucional, contando com um sistema de *judicial review* que incluía a Suprema Corte, a ação pública de inconstitucionalidade e relativa independência judicial. No mesmo período, porém, a sociedade colombiana se submetia a elevados níveis de violência.¹⁴ Na década de 50, o país foi imerso em grave conflito civil, denominado “La Violencia”, decorrente da competição entre os partidos “Liberais” e “Conservadores”. Nos anos 80, durante o regime político da “Frente Nacional”, as guerrilhas e o tráfico de drogas geraram o aumento dos níveis de violência e desordem pública, até o ponto em que a Suprema Corte e o Conselho de Estado foram invadidos.¹⁵

Em 1991, essa situação levou à elaboração da atual Constituição, caracterizada como socialmente representativa, normativamente transformadora e especialmente enfática na defesa dos direitos humanos. Para concretizar suas promessas, a Constituição de 1991 criou uma Corte Constitucional exclusivamente dedicada ao exercício do *judicial review*.¹⁶ Desde então, a Corte tem exercido papel de principal defensora dos valores constitucionais. Seu arsenal de ferramentas conta com o sistema de precedentes, a ação de tutela —

www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/T-629-10.htm. Acesso em: 16 dez. 2017.

⁸ COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *T-523/16*. Quinta Sala de Revisão. Autor: Margarita María Atehortua Ortega. Réu: Ministerio de Educación-Dirección de Cobertura e Equidad. Relatora: Gloria Stella Ortiz Delgado. Bogotá, 21 de setembro de 2016. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-523-16.htm>. Acesso em: 7 dez. 2017.

⁹ COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *T-616/10*. Nona Sala de Revisão. Autor: Hernán Galeano Días e outros. Réu: Empresas Públicas de Medellín E.S.P e outros. Relator: Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá, 5 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-616-10.htm>. Acesso em: 7 dez. 2017.

¹⁰ COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *T-760/08*. Segunda Sala de Revisão. Autor: Personeria Distrital Delegada en Derechos Humanos en Cartagena e outros. Réu: Ministerio de la Protección Social. Relator: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 31 de julho de 2008. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t-760-08.htm>. Acesso em: 3 dez. 2017.

¹¹ COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *T-153/1998*. Terceira Sala de Revisão. Autor: Manuel José Duque Arcila. Relator: Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá, 1998. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>. Acesso em: 16 dez. 2017; COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *T-388/2013*. Primeira Sala de Revisão. Autor: Luis Hernando Tangarife Suaza e outros. Relatora: María Victoria Calle Correa. Bogotá, 28 de junho de 2013. Disponível em: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm#_ftn3. Acesso em: 16 dez. 2017; COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *T-762/15*. Quinta Sala de Revisão. Autor: Diosemel Quintero Bayona e outros. Réu: EPMSC, Cárcel Modelo de Bucaramanga, Pabellón Cuarto e outros. Relator(a): Gloria Stella Ortiz Delgado. Bogotá, 16 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>. Acesso em: 3 dez. 2017.

¹² COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *C-700/99*. Sala Plena. Autor: Humberto de Jesús Longas Londoño. Relator: José Gregório Hernandez Galindo. Bogotá, 16 de setembro 1999. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-700-99.htm>. Acesso em: 7 dez. 2017.

¹³ COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *T-025/04*. Terceira Sala de Revisão. Autor: Fundação Ayudémonos FUNDY-UDE e outros. Réu: Red de Solidaridad Social e outros. Relator(a): Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 22 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Acesso em: 3 dez. 2017.

¹⁴ CEPEDA ESPINOSA, Manuel José; LANDAU, David E. *Colombian constitutional law: leading cases*. New York: Oxford University Press, 2017. p. 2-3.

¹⁵ CEPEDA ESPINOSA, Manuel José; LANDAU, David E. *Colombian constitutional law: leading cases*. New York: Oxford University Press, 2017. p. 4-5.

¹⁶ CEPEDA ESPINOSA, Manuel José; LANDAU, David E. *Colombian constitutional law: leading cases*. New York: Oxford University Press, 2017. p. 5-9.

instrumento de amplo acesso à Corte¹⁷ — e, nos casos mais extremos, remédios estruturais.¹⁸ A posição de protagonismo judicial no país é reforçada pelo magistrado Carlos Bernal Pulido, no seguinte trecho:

[...] A ineficácia do Congresso e do Executivo gera um vácuo de poder, que deslegitima o estado e põe em risco os direitos fundamentais que a Constituição garante. Já que a função da Corte consiste em velar pela integridade dos direitos fundamentais, seu papel deve se robustecer no cenário político e suprir o déficit dos poderes do Estado, cuja negligência conduz a um estado de coisas contrário ao prescrito pela Constituição.¹⁹

Em investigação à jurisprudência da Corte, descobre-se que o seu principal meio de transformações sociais consiste na declaração do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI). Isso ocorre quando a Corte reconhece, no caso, “omissão estatal que implica violação massiva e contínua de direitos fundamentais”²⁰. A ordem judicial contida na decisão que reconhece o ECI obriga as autoridades a formularem e implementarem políticas públicas destinadas à superação da situação.²¹ Em tese, o instituto tem todas as características para alavancar soluções estruturais. Porém, é fato que as decisões judiciais não transformam a realidade apenas em decorrência de sua prolação. Na verdade, a parte mais complexa — e mais negligenciada²² — do instituto é a fase de implementação da decisão que reconhece o ECI. Afinal, quais são as variáveis que podem tornar o instituto mais ou menos efetivo, na experiência da Corte Constitucional da Colômbia? A efetividade, nesse caso, pode ser observada com base na relação entre o Estado e o cidadão, ou seja, se a decisão é capaz de gerar transformações fáticas na vida cotidiana do cidadão²³.

A presente investigação será feita com base em análise de duas situações em que a Corte declarou o ECI: a primeira, que não gerou resultado, mesmo após três declarações; e a segunda, que resultou verdadeiras transformações após uma única declaração. A primeira situação diz respeito ao sistema penitenciário e a segunda diz respeito à população vitimada pelo deslocamento forçado. No caso dos presídios colombianos, a Corte Constitucional declarou três vezes o ECI, mas não conseguiu monitorar, efetivamente, suas decisões, motivo pelo qual o instituto não foi efetivo. No caso da população vitimada pelo deslocamento forçado, bastou declarar o ECI uma vez e implementar a decisão, por meio de complexo sistema de monitoramento, para que o instituto atingisse patamares elevados de efetividade. Essa observação é relevante para o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de número 347²⁴, em que partido político pede a declaração de ECI da situação dos presídios brasileiros. No julgamento da medida cautelar, o STF declarou o ECI, mas não tomou nenhuma medida dramática — deixou os pedidos mais complexos para o julgamento de mérito. Portanto, são atuais e relevantes as reflexões sobre o instituto.

Em primeiro lugar, serão investigadas as falhas de efetividade do ECI, à luz dos casos relativos ao sistema penitenciário, com foco nos prejuízos advindos da falta de monitoramento das decisões da Corte. Em seguida, será investigada a efetividade do Estado de Coisas Inconstitucional no caso do deslocamento forçado

¹⁷ “A ação de tutela pode ser ajuizada por qualquer pessoa contra qualquer pessoa ou organização pública ou privada, sem necessidade de advogado, desde que se alegue violação a direito fundamental constitucional. A ação deve ser decidida por um juiz em, no máximo, 10 dias, com possibilidade de recurso para o tribunal de apelação. Após a decisão final do juiz ou do tribunal, a ação é encaminhada à Corte, que possui a discricionariedade para selecionar e revisar apenas os casos que desejar.” (Tradução livre). CEPEDA ESPINOSA, Manual José; LANDAU, David E. *Colombian constitutional law: leading cases*. New York: Oxford University Press, 2017. p. 9-16.

¹⁸ CEPEDA ESPINOSA, Manual José; LANDAU, David E. *Colombian constitutional law: leading cases*. New York: Oxford University Press, 2017. p. 16-19.

¹⁹ PULIDO, Carlos Bernal. *O direito dos direitos*: escritos sobre a aplicação dos direitos fundamentais. Tradução Thomas da Rosa de Bustamante e Bruno Stiebert. São Paulo: Marcial Pons, 2013. p. 21.

²⁰ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 95-96.

²¹ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 206.

²² CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 204-205.

²³ ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, p. 82. 2007.

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 347 MC*. DJe: 19 de fevereiro de 2016. Autor: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 9 de agosto de 2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 16 dez. 2017.

em razão dos sistemas de monitoramento desenvolvidos pela Corte. Por último, será analisado o ECI na realidade brasileira com base na ADPF 347.

2 As falhas de efetividade do Estado de Coisas Inconstitucional nos casos relativos ao sistema prisional colombiano

Em 1998, a Corte Constitucional da Colômbia declarou, pela primeira vez, o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema penitenciário, em razão da violação massiva de direitos fundamentais dos detentos, decorrente da omissão do Estado em resolver o problema da superlotação carcerária. Ao analisar a situação fática dos detentos, a Corte: (i) identificou violações aos direitos à dignidade, à vida, à integridade pessoal, aos direitos da família, à saúde, ao trabalho, à presunção de inocência, dentre outros; (ii) afirmou que há anos o Poder Público e a sociedade colombiana tratam com indiferença a situação; e (iii) declarou que a solução do problema exige medidas de diversos órgãos e Poderes estatais.²⁵ Ante o diagnóstico, a Corte proferiu decisão no sentido de ordenar a cada autoridade competente as devidas medidas a serem tomadas. Foi determinado: (i) ao Ministério da Justiça e do Direito e ao Departamento Nacional de Planejamento a elaboração de um plano de ação; (ii) ao Governo Nacional o repasse de recursos e medidas executivas do plano; e (iii) à Defensoria do Povo e à Procuradoria-Geral da Nação fiscalizar o plano.²⁶ Contudo, na prática, a decisão não gerou os efeitos desejados pela Corte.

Em 2013, a Corte declarou o ECI relativo ao sistema prisional colombiano novamente. Apesar dos esforços voltados à melhoria da infraestrutura carcerária após a decisão de 1998, o quadro de superlotação se manteve, uma vez que as autoridades competentes não tomaram todas as medidas legislativas ou administrativas capazes de melhorar a situação dos presídios.²⁷ Em 2015, o sistema prisional colombiano foi objeto

²⁵ “ESTADO INCONSTITUCIONAL DAS COISAS NO ESTABELECIMENTO CARCERÁRIO - superlotação. As prisões colombianas são caracterizadas por superlotação, deficiências graves em termos de serviços públicos e assistência, o império da violência, extorsão e corrupção e a falta de oportunidades e meios de ressocialização de presos. Essa situação está totalmente alinhada com a definição do estado de coisas inconstitucional. E, a partir daí, segue uma violação flagrante de uma série de direitos fundamentais dos presos nas prisões colombianas, como a dignidade, a vida e a integridade pessoal, os direitos à família, à saúde, ao trabalho e à presunção de inocência, etc. Durante muitos anos, a sociedade e o Estado cruzaram os braços diante dessa situação, observando com indiferença a tragédia diária das prisões, apesar de ela representar dia a dia a transgressão à Constituição e às leis. As circunstâncias da vida nas prisões exigem uma solução rápida. Na realidade, o problema da prisão representa não apenas uma delicada questão de ordem pública, como é percebida atualmente, mas uma situação de extrema gravidade social que não pode ser deixada sem vigilância. Mas o remédio para os males que afligem o sistema prisional não está apenas nas mãos do INPEC ou do Ministério da Justiça. Por esta razão, a Corte deve exigir que diferentes ramos e órgãos do Poder Público tomem as medidas apropriadas na direção de resolver esse problema.” (tradução livre). COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *T-153/1998*. Terceira Sala de Revisão. Autor: Manuel José Duque Arcila. Relator: Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá, 1998. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>. Acesso em: 16 dez. 2017.

²⁶ “RESOLVE: [...] Terceiro. - ORDENAR AO INPEC, ao Ministério da Justiça e da Lei e ao Departamento de Planejamento Nacional a preparação, no prazo de três meses após a notificação desta decisão, de um plano de construção e remodelação carcerária, destinado a garantir condições de reclusão de vida digna. O Defensor do Povo e o Ministério Público exercerão supervisão sobre este ponto. Além disso, para financiar integralmente as despesas necessárias para a execução do plano de construção e remodelação carcerária, o Governo deve tomar imediatamente as providências necessárias para que o orçamento para o atual período fiscal e os sucessivos incluam os itens necessários. Do mesmo modo, o Governo deve avançar os procedimentos exigidos para que o plano de construção e remodelação carcerária acima mencionado e as despesas exigidas pela sua execução sejam incorporadas no Plano Nacional de Desenvolvimento e Investimento.” (Tradução livre). COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *T-153/1998*. Terceira Sala de Revisão. Autor: Manuel José Duque Arcila. Relator: Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá, 1998. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>. Acesso em: 16 dez. 2017.

²⁷ “ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA CARCERÁRIO – Declarado na sentença T-153/98 não é igual ao que se reconhece atualmente. [...] ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA CARCERÁRIO - Declarado na sentença T-153/98 por superlotação ainda persiste. [...] SISTEMA PENITENCIÁRIO E CARCERÁRIO APRESENTA UM NOVO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – As autoridades encarregadas não adotaram as medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias necessárias para evitar efetivamente a vulneração dos direitos.” (Tradução livre). COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *T-388/2013*. Primeira Sala de Revisão. Autor: Luis Hernando Tangarife Suaza e outros. Relatora: María Victoria Calle Correa. Bogotá, 28 de junho de 2013. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/>

da terceira declaração do ECI. Na ocasião, foi definida a diferença entre o ECI declarado em 1998, relativo à infraestrutura do sistema carcerário; e o ECI declarado em 2013, relativo à política criminal. Logo, a Corte estabeleceu parâmetros a serem respeitados na elaboração e na execução da política criminal colombiana.²⁸

A análise da atuação da Corte Constitucional da Colômbia na declaração do ECI relativo à superlotação do sistema prisional apresenta as falhas de efetividade do instituto. Isso porque, mesmo após três tentativas, o ECI não produziu o impacto social desejado e, por consequência, não foi capaz de resolver o quadro de violação massiva de direitos fundamentais dos detentos. Ao estudar o caso, César Rodríguez Garavito e Diana Rodríguez Franco defendem que a decisão proferida no caso T-153/1998 gerou resultados duvidosos. Os autores sustentam que a ausência de mecanismos de acompanhamento das ordens proferidas pela Corte fez com que a decisão tivesse efeitos limitados.²⁹

No caso T-153/1998, o maior erro da Corte foi ter proferido ordens excessivamente flexíveis e não ter monitorado as ordens que proferiu. Carlos Alexandre de Azevedo Campos defende ideia semelhante:

[...] o erro da Corte no enfrentamento do ECI no sistema carcerário por meio da *Sentencias T – 153, de 1998*, foi proferir ordens estruturais sem estabelecer procedimentos adequados de monitoramento durante a fase de implementação. As ordens foram flexíveis, possibilitando que os outros poderes manifestassem suas capacidades institucionais, mas faltou uma ‘jurisdição supervisória’ sobre essa efetiva manifestação. A Corte pecou em acreditar que sua autoridade contida nas decisões, por si só, seria suficiente para que os órgãos públicos cumprissem efetivamente as medidas ordenadas. Ela se descuidou com a real possibilidade de as autoridades públicas não cumprirem as ordens. Faltou diálogo em torno de como melhor realizar as decisões, não tendo sido retida jurisdição sobre a execução das medidas.”³⁰

Em estudo sobre as promessas de transformações sociais contidas nas novas Constituições latino-americanas, Roberto Gargarella defende que as novas Constituições surgem com o propósito de remediar algum problema político-social relevante. Isso não significa que as Constituições possuam chaves mágicas para resolver problemas, porém, é nelas que se encontra o que há de mais importante para que a coletividade saia em busca de mudanças.³¹ Em analogia às novas Constituições latino-americanas, o ECI surgiu para remediar problemas político-sociais relevantes; não é a chave mágica para a solução do problema, mas, ainda assim, serve como meio importante para a promoção de mudanças via jurisdição constitucional na Colômbia.

A falta de efetividade das ordens proferidas na primeira declaração do ECI na Colômbia foi motivo de duras críticas contra o instituto. Porém, as experiências da Corte Constitucional da Colômbia apresentam o outro lado da moeda: a declaração do ECI combinada com sistemas de monitoramento pode gerar impactos significativos na vida dos cidadãos colombianos.

3 A efetividade do Estado de Coisas Inconstitucional no caso do deslocamento forçado em razão dos sistemas de monitoramento desenvolvidos pela Corte Constitucional da Colômbia

Em 2004, a Corte Constitucional da Colômbia declarou o Estado de Coisas Inconstitucional da política de atendimento às vítimas do deslocamento forçado, em razão da violação massiva de direitos fundamentais

relatoria/2013/t-388-13.htm#_ftn3. Acesso em: 16 dez. 2017.

²⁸ COLOMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. T-762/15. Quinta Sala de Revisão. Autor: Diosemel Quintero Bayona e outros. Réu: EPMSC, Cárcel Modelo de Bucaramanga, Pabellón Cuarto.e outros. Relator(a): Gloria Stella Ortiz Delgado. Bogotá, 16 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>. Acesso em: 3 dez. 2017.

²⁹ GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro de estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010. p. 36.

³⁰ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 134.

³¹ GARGARELLA, Roberto. *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*. Santiago de Chile: Cepal, 2009.

dos deslocados, decorrente de problemas no conteúdo e alcance da política assistencial. Ao analisar a situação fática dos deslocados, a Corte: (i) identificou violações aos direitos à vida digna, à integridade pessoal, à igualdade, ao trabalho, à saúde, à seguridade social, à educação, ao mínimo vital e à proteção especial devida às pessoas de terceira idade, à mulher cabeça de família e às crianças; (ii) afirmou que o Poder Público foi omissivo em prestar a proteção oportuna e efetiva por parte das autoridades competentes; e (iii) declarou que a solução do problema exige medidas de diversos órgãos e Poderes estatais.³²

Além disso, a Corte se aprofundou em cada uma das falhas estruturais da política pública de atendimento às vítimas do deslocamento forçado. Foram apontadas falhas nas fases de definição da agenda, formulação, implementação e avaliação da política pública. Ainda, foi identificada a baixa alocação de recursos para custeio assistencial dos deslocados.³³ Ante o diagnóstico, a Corte determinou: (i) a elaboração de um plano de ação que garanta os direitos fundamentais dos deslocados de modo adequado; (ii) a alocação de recursos financeiros para garantir os direitos fundamentais dos deslocados; e (iii) a alteração das práticas institucionais declaradas inconstitucionais.³⁴

O que há de diferente nesse caso é que, após proferir a decisão, a Corte manteve a jurisdição sobre as ordens proferidas. Para o magistrado relator do caso, Manoel José Cepeda Espinosa, esse fator fez com que a Corte promovesse verdadeira mudança na vida das vítimas de deslocamento forçado:

olhando para o passado, o Tribunal notou que a própria decisão deu maior visibilidade ao problema do deslocamento, tanto na burocracia como no público, e resultou em aumentos maciços no montante do orçamento para questões de IDP. O Tribunal também enfatizou os resultados do processo de monitoramento e o estabelecimento de indicadores para medir a extensão do gozo efetivo dos direitos pela população e no estabelecimento de programas e medidas para dar proteção especial aos grupos vulneráveis. Também observou a aprovação da Lei de Vítimas em 2011, que codificou muitos dos direitos das pessoas deslocadas que foram estabelecidos na jurisprudência do Tribunal. No entanto, o Tribunal observou dificuldades contínuas em muitas áreas, especialmente a prevenção de deslocados, o direito de retorno, a geração de renda por indivíduos deslocados e a proteção real das populações vulneráveis e afirmou que nessas áreas o estado de coisas inconstitucional não foi superado. O Tribunal continua, assim, a emitir ordens de acompanhamento e a realizar audiências, 12 anos após a decisão ter sido emitida pela primeira vez. (Tradução livre).³⁵

³² “A Terceira Câmara de Revisão, ao decidir sobre as atuais ações de tutela, conclui que as condições de extrema vulnerabilidade em que a população deslocada está localizada, bem como a omissão repetida para fornecer proteção atempada e efetiva pela diferentes autoridades encarregadas de sua atenção, violaram os direitos a uma vida digna, à integridade pessoal, à igualdade, à petição, ao trabalho, a saúde, segurança social, educação, mínimo vital e proteção especial por idosos, chefe de família e filhos (seções 5 e 6), tanto dos atores do processo atual como a população deslocada em geral. Esta violação tem ocorrido de forma massiva, prolongada e repetida e não é atribuível a uma única autoridade, mas sim a um problema estrutural que afeta toda a política assistencial projetada pelo Estado e seus diferentes componentes, devido à recursos insuficientes para financiar esta política e a capacidade institucional precária para implementá-la. (Seção 6.3) Essa situação constitui um estado de coisas inconstitucional que será formalmente declarado neste julgamento (seção 7 e ordinário primeiro da parte operativa)”. (Tradução livre). COLOMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *T-025/2004*. Terceira Sala de Revisão. Autor: Fundação Ayudémonos FUNDYUDE e outros. Réu: Red de Solidaridad Social e outros. Relator(a): Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 22 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Acesso em: 3 dez. 2017.

³³ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 145-148.

³⁴ CEPEDA ESPINOSA, Manuel José; LANDAU, David E. *Colombian constitutional law: leading cases*. New York: Oxford University Press, 2017. p. 182-183.

³⁵ “Olhando para trás, a Corte observou que a própria decisão tinha dado maior visibilidade ao problema do deslocamento, tanto na burocracia quanto no debate público, e resultou em aumentos maciços no montante do orçamento para questões de deslocamento interno. A Corte também enfatizou os resultados do processo de monitoramento no estabelecimento de indicadores para medir a extensão do gozo efetivo dos direitos pela população e no estabelecimento de programas e medidas para dar proteção especial aos grupos vulneráveis. Também observou a aprovação de uma Lei de Vítimas em 2011, que codificou muitos dos direitos das pessoas deslocadas que foram estabelecidos na jurisprudência da Corte. No entanto, a Corte observou dificuldades contínuas em muitas áreas, especialmente na prevenção de deslocados, no direito de retorno, na geração de renda por indivíduos deslocados e na proteção real das populações vulneráveis e afirmou que nessas áreas o estado de coisas inconstitucional não foi superado. Assim, a Corte continua a emitir ordens de acompanhamento e realizar audiências, mais de 12 anos após a decisão ter sido emitida pela primeira vez” (tradução livre). CEPEDA ESPINOSA, Manuel José; LANDAU, David E. *Colombian constitutional law: leading cases*. New York: Oxford University Press, 2017. p. 188-189.

O fenômeno de implementação das ordens proferidas nesse caso foi apelidado por César Rodríguez Garavito e Diana Rodríguez Franco de “sentença em movimento”. Os dois instrumentos fundamentais utilizados pela Corte foram as audiências públicas e os *autos de seguimento*.³⁶

Nos anos seguintes, a Corte realizou diversas audiências públicas com a participação de representantes de órgãos públicos, entidades representativas dos direitos de indivíduos deslocados, organismos internacionais e demais pessoas interessadas no caso, com o intuito de fiscalizar e ajustar o cumprimento das ordens proferidas. “Foram citados para as audiências ministros, o Diretor do Departamento Nacional de Planejamento, a Procuradoria e a Defensoria do Povo” e, no total, entre 2004 e 2010, foram convocadas 14 audiências.³⁷

O outro instrumento utilizado pela Corte foi a instituição dos *autos de seguimento*. Os processos de acompanhamento tiveram três fases: (i) a primeira, entre 2004 e 2006, foi caracterizada por ordens genéricas de implementação das correções cabíveis a cada instituição no âmbito da política pública de assistência aos deslocados; (ii) a segunda, entre 2007 a 2008, foi marcada pela estipulação de indicadores utilizados para aferir o progresso de cada ator envolvido com a proteção dos direitos dos deslocados; (iii) a terceira, a partir de 2008, foi responsável pela vigilância dos entes públicos no cumprimento das políticas públicas relativas aos deslocados. No total, entre 2004 e 2010, foram instituídos 84 *autos de seguimento*.³⁸

É possível dizer que o roteiro seguido pela Corte colombiana na Sentença T-025/2004 induz um modelo efetivo. Desse modo, mesmo que cada Estado tenha suas peculiaridades, a atuação do Supremo Tribunal Federal, em relação à declaração do ECI e à implementação de ordens estruturais no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de número 347, pode se inspirar na vasta experiência da Corte Constitucional da Colômbia.

4 A análise do Estado de Coisas Inconstitucional na realidade brasileira a partir da ADPF 347

Em 2015, o Supremo Tribunal Federal declarou, pela primeira vez, o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro, em razão da violação massiva de direitos fundamentais dos detentos, decorrente da omissão do Estado em resolver o problema da superlotação carcerária. Na ocasião, o Ministro Relator, Marco Aurélio Mello, destacou as condições degradantes que acometem a vida diária dos detentos:

superlotação dos presídios, torturas, homicídios, violência sexual, celas imundas e insalubres, proliferação de doenças infectocontagiosas, comida imprestável, falta de água potável, de produtos higiênicos básicos, de acesso à assistência judiciária, à educação, à saúde e ao trabalho, bem como amplo domínio dos cárceres por organizações criminosas, insuficiência do controle quanto ao cumprimento das penas, discriminação social, racial, de gênero e de orientação sexual.³⁹

Em seu voto, o Ministro Relator citou a violação de dispositivos constitucionais que amparam direitos fundamentais, tais como a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III), a proibição de tortura e tratamento desumano ou degradante (artigo 5º, inciso III), a vedação da aplicação de penas cruéis (artigo 5º, inciso XLVII, alínea “e”), o direito de cumprimento de pena em estabelecimento adequado à natureza do delito, à idade e ao sexo do apenado (art. 5º, inciso XLVIII), a segurança à integridade física e moral (artigo

³⁶ GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro de estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010. p. 84-90.

³⁷ GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro de estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010. p. 85.

³⁸ GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro de estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010. p. 85-90.

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 347 MC*. DJe: 19 de fevereiro de 2016. p. 23. Autor: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 9 de agosto de 2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 16 dez. 2017.

5º, inciso XLIX) e os direitos à saúde, educação, alimentação, trabalho, previdência e assistência social (artigo 6º) e à assistência judiciária (artigo 5º, inciso LXXIV).⁴⁰

No que diz respeito à natureza estrutural do litígio, o Ministro Relator registrou que a responsabilidade pela situação do sistema penitenciário deve ser atribuída ao Legislativo, Executivo e Judiciário, em diferentes níveis federativos — da União, do Distrito Federal e dos estados — uma vez que há problemas de formulação e implementação de políticas públicas, bem como de interpretação e aplicação da lei penal. Os problemas identificados foram, em síntese, a ausência de políticas legislativas, administrativas e orçamentárias eficazes; a falta de sensibilidade do Legislativo e de motivação política do Executivo; e os equívocos do Judiciário, que é responsável por manter 41% dos presos do país em custódia provisória, quando a maioria é absolvida ou condenada ao cumprimento de penas alternativas.⁴¹

Ante a situação dos presídios, o Tribunal reconheceu a presença dos três requisitos fundamentais do ECI: (i) a violação massiva a direitos fundamentais; (ii) as falhas estruturais de políticas públicas; e (iii) a necessidade de medidas estruturais para solucionar o problema. É o que se lê no seguinte trecho da ementa:

[...] SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como ‘estado de coisas inconstitucional’. [...]⁴²

O mérito da ADPF 347 ainda está pendente de julgamento. O Tribunal foi tímido na concessão das medidas cautelares: foram deferidos, apenas, dois dos oito pedidos, no sentido de (i) liberar a verba contingenciada pela União para o Fundo Penitenciário Nacional e (ii) obrigar o Poder Judiciário a realizar audiências de custódia, nos termos do Pacto de San José da Costa Rica.⁴³ Além disso, o Tribunal determinou à União e aos Estados a prestação de informações a respeito da situação prisional, na forma de um diagnóstico que discrimine o número de vagas faltantes, os custos financeiros e o limite das obrigações de cada ente federado.

Passados quase quatro anos desde o julgamento, a União, o Distrito Federal e quinze Estados prestaram informações⁴⁴. Foram prolatadas decisões que reiteraram a determinação que a União promovesse o descontingenciamento de verbas do Fundo Penitenciário Nacional, especialmente relativas aos Estados da Bahia e do Ceará. Foram admitidos onze *amicus curie*⁴⁵. Além disso, em 2018 o autor apresentou fatos novos

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 347 MC. DJe: 19 de fevereiro de 2016. p. 24-25. Autor: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 9 de agosto de 2015. p. 26-28. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 16 dez. 2017.

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 347 MC. DJe: 19 de fevereiro de 2016. Autor: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 9 de agosto de 2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 16 dez. 2017.

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 347 MC. DJe: 19 de fevereiro de 2016. Autor: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 9 de agosto de 2015. p. 3. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 16 dez. 2017.

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 347 MC. DJe: 19 de fevereiro de 2016. Autor: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 9 de agosto de 2015. p. 3. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 16 dez. 2017.

⁴⁴ Até o dia 5 de agosto de 2019, se manifestaram a União, o Distrito Federal e os seguintes Estados: Amazonas, Alagoas, Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins. Além disso, se manifestaram os seguintes tribunais: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e o Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins.

⁴⁵ Até o dia 5 de agosto de 2019, foram admitidos os seguintes *amicus curie*: Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos, Conectas Direitos Humanos, Defensoria Pública do Estado do Paraná, Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte, Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Defensoria Pública da União, Fundação de Apoio ao Egresso do Sistema Penitenciário, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, Instituto de Defesa do Direito de Defesa – Márcio Thomaz Bastos e Instituto Pro Bono.

que motivariam a urgência do julgamento do mérito da ADPF 347, relativos ao aumento da população carcerária e a uma série de rebeliões e massacres ocorridos em estabelecimentos prisionais, principalmente, das regiões Norte e Nordeste.

De acordo com a experiência de sucesso da Corte Constitucional da Colômbia no caso do deslocamento forçado, é prudente pensar em audiências públicas e em *autos de seguimento*. No Brasil, já existe a previsão das audiências públicas, que podem ser convocadas pelo Presidente ou pelo Relator, nos termos dos arts. 13, XVII, e 21, XVII, do Regimento Interno do STF, que reproduzem a seguinte redação:

convocar audiência pública para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante, debatidas no âmbito do Tribunal.⁴⁶

As audiências públicas são convocadas pelo Tribunal, normalmente, em casos que transbordam os limites da análise exclusivamente jurídica, exigindo-se posicionamentos técnicos e multidisciplinares. Além disso, são convocadas em casos que demandam análises prognósticas a respeito de repercussões práticas nas esferas administrativa, social e econômica.⁴⁷

Apesar de o Regimento Interno do Tribunal não conter previsão expressa aos *autos de seguimento* de ordens estruturais, é possível pensar na formação de processos de acompanhamento a partir das classes “Petição” ou “Comunicação”, nos termos do art. 56, IX⁴⁸. Por meio desses processos, os magistrados encarregados do monitoramento da decisão seriam capazes de fiscalizar e ajustar as ordens proferidas pelo Tribunal. O rito colombiano da Sentença T-025/2004 sugere que, em um primeiro momento, os magistrados formariam diversos autos de acompanhamento contendo ordens de implementação de correções dirigidas a cada instituição envolvida; em um segundo momento, os magistrados utilizariam indicadores para aferir o progresso das instituições no cumprimento das ordens proferidas; e, por fim, estabeleceriam um período de vigilância do cumprimento das ordens.

A prolação de ordens estruturais exigirá do Tribunal, ainda, a alocação de recursos humanos. Na Colômbia, os três magistrados autores da Sentença T-025/2004 foram responsáveis por manter jurisdição sobre o caso, por meio de requerimentos feitos por oficiais, instituições de controle e grupos sociais organizados, nos *autos de seguimento*.⁴⁹ A Corte colombiana mobilizou diversos funcionários para trabalharem exclusivamente no monitoramento das ordens. Inclusive, foi instituída a Comissão de Monitoramento, composta de ex-magistrados e líderes de grupos sociais organizados, responsáveis por fiscalizar e auxiliar a elaboração e o cumprimento das políticas públicas determinadas pela Corte.⁵⁰

Independentemente dos meios a serem escolhidos pelo STF, é urgente a necessidade de se pensar em como será feito o monitoramento das ordens — afinal, esse é o fator mais importante para a efetividade do instituto, de acordo com a experiência colombiana. Para isso, o Tribunal conta com o tempo estratégico de estabilização do clima político, bem como com o auxílio da academia, que se dispõe a analisar as causas e consequências contidas nos possíveis cenários de atuação do Tribunal.

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Regimento Interno*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2017.

⁴⁷ MARONA, Marjorie Corrêa; ROCHA, Marta Mendes. Democratizar a jurisdição constitucional? O caso das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 25, n. 62, p. 143, 2017.

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Regimento Interno*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2019.

⁴⁹ CEPEDA ESPINOSA, Manual José; LANDAU, David E. *Colombian constitutional law: leading cases*. New York: Oxford University Press, 2017. p. 186.

⁵⁰ CEPEDA ESPINOSA, Manual José; LANDAU, David E. *Colombian constitutional law: leading cases*. New York: Oxford University Press, 2017. p. 186.

5 Considerações finais

O presente artigo propôs reflexões a respeito da efetividade do ECI em razão dos mecanismos de monitoramento desenvolvidos pela Corte Constitucional da Colômbia e analisou o instituto na realidade brasileira a partir da ADPF 347. Foram analisados o caso do sistema penitenciário, que ilustra as falhas de efetividade do ECI em razão da falta de um sistema de monitoramento das ordens proferidas pela Corte; e o caso do deslocamento forçado, que representa o sucesso de efetividade do instituto a partir do monitoramento das ordens proferidas pela Corte. Além disso, foi analisado o instituto na realidade brasileira a partir da ADPF 347.

A partir do conteúdo apresentado, é possível chegar a algumas conclusões. Antes de tudo, o ECI não é uma espécie de chave mágica para a solução de graves problemas político-sociais, mas serve como meio importante para a promoção de mudanças pela via da jurisdição constitucional colombiana. A atuação da Corte no caso T-153/1998, relativa aos presídios colombianos, gerou resultados duvidosos, uma vez que a ausência de mecanismos de monitoramento das ordens proferidas limitou os efeitos da decisão. Já no caso T-025/2004, relativo às vítimas do deslocamento forçado, a Corte manteve a jurisdição sobre as ordens proferidas. As ordens proferidas no caso T-025/2004 foram monitoradas por meio do sistema conhecido como “sentença em movimento”. As políticas públicas desenvolvidas em razão desse sistema implicaram melhorias significativas no tratamento dos direitos fundamentais de indivíduos deslocados. O sucesso desse sistema dependeu, fundamentalmente, de dois instrumentos disponíveis na Corte: as audiências públicas e os *autos de seguimento*.

A experiência colombiana pode ser útil para o Brasil, no que diz respeito ao julgamento da ADPF 347. O intervalo de tempo entre o julgamento das medidas cautelares da ADPF 347 — ocasião em que foi declarado o ECI — e o julgamento do mérito da ação pode ser utilizado de modo estratégico pelo STF, como forma de captar ideias úteis ao amadurecimento do instituto. É urgente a necessidade de se pensar em como será feito o monitoramento das ordens contidas na decisão da ADPF 347, para que o ECI não incorra em falhas de efetividade. De acordo com a experiência de sucesso da Corte Constitucional da Colômbia, apresentada no caso T-025/2004, é desejável que o STF estruture um sistema de monitoramento pautado em audiências públicas e em processos de acompanhamento (inspirados nos *autos de seguimento*).

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, p. 67-82, 2007.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 347 MC*. DJe: 19 de fevereiro de 2016. Autor: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 9 de agosto de 2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 16 dez. 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Regimento Interno*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2017.
- CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. Salvador: JusPodivm, 2016.
- CEPEDA ESPINOSA, Manuel José; LANDAU, David E. *Colombian constitutional law: leading cases*. New York: Oxford University Press, 2017.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *C-221/1994*. Sala Plena. Autor: Alexandre Sochandamandou. Relator: Carlos Gaviria Díaz. Bogotá, 5 de maio de 1994. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1994/C-221-94.htm>. Acesso em: 16 dez. 2017.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *SU-039/1997*. Sala Plena. Autor: Jaime Córdoba Triviño, Defensor del Pueblo, en representación de varias personas integrantes del Grupo Etnico Indígena U'WA. Relator: Antonio Barrera Carbonell. Bogotá, 3 de fevereiro de 1997. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su039-97.htm>. Acesso em: 16 dez. 2017.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *C-239/1997*. Sala Plena. Autor: José Eurípides Parra Parra. Relator: Carlos Gaviria Díaz. Bogotá, 20 de maio de 1997. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-239-97.htm>. Acesso em: 16 dez. 2017.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *T-153/1998*. Terceira Sala de Revisão. Autor: Manuel José Duque Arcila. Relator: Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá, 1998. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>. Acesso em: 16 dez. 2017

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *SU-360/99*. Sala Plena. Autor: Ana Mercedes Martínez de García e outros. Réu: Governador Maior de Bogotá e outros. Relator(a): Alejandro Martínez Caballero. Bogotá, 19 de maio de 1999. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1999/SU360-99.htm>. Acesso em: 3 dez. 2017.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *C-700/99*. Sala Plena. Autor: Humberto de Jesús Longas Londoño. Relator: José Gregório Hernandez Galindo. Bogotá, 16 de setembro 1999. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-700-99.htm>. Acesso em: 7 dez. 2017.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *T-025/04*. Terceira Sala de Revisão. Autor: Fundação Ayudémonos FUNDYUDE e outros. Réu: Red de Solidaridad Social e outros. Relator(a): Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 22 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Acesso em: 3 dez. 2017.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *C-355/06*. Sala Plena. Autor: Mónica del Pilar Roa López e outros. Relatores: Jaime Araújo Rentería e Clara Inés Vargas Hernandez. Bogotá, 10 de maio de 2006. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-355-06.htm>. Acesso em: 3 dez. 2017.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *C-075/2007*. Sala Plena. Autor: Marcela Sánchez Buitrago e outros. Relator: Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, 7 de fevereiro de 2007. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-075-07.htm>. Acesso em: 16 dez. 2017

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *T-760/08*. Segunda Sala de Revisão. Autor: Personeria Distrital Delegada en Derechos Humanos en Cartagena e outros. Réu: Ministerio de la Protección Social. Relator: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 31 de julho de 2008. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t-760-08.htm>. Acesso em: 3 dez. 2017.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *T-616/10*. Nona Sala de Revisão. Autor: Hernán Galeano Díaz e outros. Réu: Empresas Públicas de Medellín E.S.P e outros. Relator: Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá, 5 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-616-10.htm>. Acesso em: 7 dez. 2017.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *T-629/2010*. Terceira Sala de Revisão. Autor: LAIS. Réu: Bar Discoteca PANDEMO, de propiedad del señor ZOTO. Relator: Juan Carlos Henao Pérez. Bogotá, 13 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/T-629-10.htm>. Acesso em: 16 dez. 2017.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *C-577/2011*. Sala Plena. Autor: Carlos Andrés Echeverry Restrepo e outros. Relator: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá, 26 de julho de 2011. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-577-11.htm>. Acesso em: 16 dez. 2017.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *T-388/2013*. Primeira Sala de Revisão. Autor: Luis Hernando Tangarife Suaza e outros. Relatora: María Victoria Calle Correa. Bogotá, 28 de junho de 2013. Dispo-

nível em: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm#_ftn3. Acesso em: 16 dez. 2017.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *T-762/15*. Quinta Sala de Revisão. Autor: Diosemel Quintero Bayona e outros. Réu: EPMSC, Cárcel Modelo de Bucaramanga, Pabellón Cuarto.e outros. Relator(a): Gloria Stella Ortiz Delgado. Bogotá, 16 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>. Acesso em: 3 dez. 2017.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *SU-214/2016*. Sala Plena. Autor: Luis Felipe Rodríguez Rodas e outros. Relator: Alberto Rojas Ríos. Bogotá, 28 de abril de 2016. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/su214-16.htm>. Acesso em: 16 dez. 2017.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *T-523/16*. Quinta Sala de Revisão. Autor: Margarita María Atehortua Ortega. Réu: Ministério de Educación-Dirección de Cobertura e Equidad. Relatora: Gloria Stella Ortiz Delgado. Bogotá, 21 de setembro de 2016. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-523-16.htm>. Acesso em: 7 dez. 2017.

GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro de estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010.

GARGARELLA, Roberto. *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*. Santiago de Chile: Cepal, 2009.

MARONA, Marjorie Corrêa; ROCHA, Marta Mendes. Democratizar a jurisdição constitucional? O caso das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 25, n. 62, p. 131-156, 2017.

PULIDO, Carlos Bernal. *O direito dos direitos: escritos sobre a aplicação dos direitos fundamentais*. Tradução Thomas da Rosa de Bustamante e Bruno Stiegert. São Paulo: Marcial Pons, 2013.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.