

Elisa Augusta de Souza Tavares

ALÉM DA SENTENÇA

*O Processo Estrutural Laboral e a
Efetividade dos Direitos Trabalhistas*

Atualizado com o Projeto de Lei 03/2025 e com a
Recomendação 163 do CNJ, de 16/06/2025.

2026

 EDITORA
JusPODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

2

PROCESSOS ESTRUTURAIS E A REALIDADE BRASILEIRA

2.1. O JULGAMENTO DA ADPF 347 E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

2.1.1. Notas introdutórias ao Estado de Coisas Inconstitucional (ECI)

Conquanto a ADPF 347 não tenha sido o primeiro processo estrutural no Brasil, a partir de um julgamento que trilhou a solução de um problema estrutural baseado na declaração de um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), foram lançadas novas luzes e atenção sobre o instituto.

O ECI é instituto criado no direito colombiano, por essa razão, antes de abordarmos o Processo Estrutural em solo pátrio, necessário se faz a compreensão da origem, pressupostos, conceito, escopo e, por fim, cabimento da importação do instituto para a realidade brasileira.

Como o próprio *nomem iuris* sugere, o ECI direciona o olhar a uma realidade inconstitucional. E como adiante veremos, não basta para a sua configuração uma situação de inconstitucionalidade, mas que essa decorra da omissão estatal e acarrete falhas estruturais que impliquem violação massiva ao sistema de direitos fundamentais.

A *Sentencia de Unificación* (SU) 559, de 1997, é citada como a primeira sentença a declarar o ECI, marco a partir do qual o instituto foi sendo aperfeiçoado.

Registramos a cautela outrora já tomada no sentido de não identificar um precedente como o inaugural em um universo de possibilidades fáticas, certamente muito mais amplo que o escopo deste trabalho.

Assim, antes de adentrarmos na análise do precedente mencionado, destacamos não ser o objetivo do presente trabalho o esgotamento do instituto do ECI, tampouco a precisa investigação cronológica de sua utilização na jurisprudência colombiana. Pretende-se a abordagem de casos práticos para fins de compreensão do instituto e sua contribuição para a realidade brasileira, finalidade que se alcança com a demonstração de seu aperfeiçoamento por meio dos precedentes mais estudados.

Pois bem. Na SU 559, 45 professores dos municípios de María La Baja e Zambrano tiveram os direitos previdenciários recusados pelas autoridades locais. A Corte Colombiana debruçou-se sobre a investigação das falhas estatais e constatou tratar-se de um descumprimento generalizado, que afetava um número amplo e indeterminado de professores – não se limitando àqueles que ajuizaram a demanda. Ademais, concluiu que a falha não poderia ser atribuída a um único órgão, mas sim caracterizava-se como estrutural. Diante da complexidade e extensão do problema estrutural e para assegurar os direitos específicos dos demandantes nos respectivos fundos previdenciários locais, a Corte Constitucional Colombiana (CCC) dirigiu-se a proteger a dimensão objetiva dos direitos fundamentais em jogo.¹

A despeito do reconhecimento do caso acima como marco de um fenômeno, dois são os casos mais debatidos jurisprudencial e academicamente acerca da declaração do ECI: o do sistema carcerário e o do “deslocamento” de pessoas em razão da violência interna, cuja importância de análise e comparação com o modelo processual brasileiro é tamanha, que passaremos a tratá-los em apartado a partir do próximo tópico.

1. Segundo aborda Azevedo Campos sobre as medidas estruturais tomadas na Sentencia T-525, de 23/7/1999: “Cumprindo o que afirmou ser um “dever de colaboração” com os outros poderes, tomou decisão que não se limitou às partes do processo: declarou o ECI; determinou aos municípios, que se encontrassem em situação similar, a correção da inconstitucionalidade em prazo razoável; e ordenou o envio de cópias da sentença aos Ministros da Educação e da Fazenda e do Crédito Público, ao Diretor do Departamento Nacional de Planejamento, aos Governadores e Assembleias, aos Prefeitos e aos Conselhos Municipais para providências práticas e orçamentárias. A CCC também declarou o ECI para reduzir a mora da Caixa Nacional de Previdência em responder petições de aposentados e pensionistas dirigidas a obter recálculos e pagamento de diferenças das verbas previdenciárias determinar a realização, em âmbito nacional, de concurso público para notário ante a omissão do Estado em organizar o certame, ordenar a confecção de políticas públicas eficientes de proteção dos defensores de direitos humanos no país; e remediar o atraso sistemático no pagamento, por entidades territoriais, das verbas de aposentadoria. [...] Ao declarar o ECI, procurou beneficiar todos aqueles em situações similares, dirigindo ordens em face de todas as autoridades públicas cujas ações seriam necessárias para corrigir as falhas sistêmicas e estruturais”.

Adiantamos que o segundo caso teve maior êxito e isso se deu principalmente em razão do monitoramento pela Corte da fase executiva, o que contribuiu para a construção jurisprudencial dos pressupostos do instituto, que serão elencados por ocasião da conclusão da definição do instituto em análise.

2.1.2. ECI do Sistema Carcerário Colombiano (Sentencia T-153, de 1998)

Este caso trata da superlotação e condições desumanas das Penitenciárias Nacionais de Bogotá e de Bellavista de Medellín. A Corte, apoiada em dados e estudos empíricos, constatou que o quadro de violação de direitos era generalizado na Colômbia, com causas de natureza estrutural e a exigir ações de distintas autoridades.

Analizou, outrossim, a necessidade de atender à dimensão objetiva do direito tutelado e que a tutela individual, além de escapar das diretrizes de uma solução mais acertada para a efetividade desse direito, carregava consigo o risco de um congestionamento judicial, conforme trecho da relatoria:

Esta Corporación ha hecho uso de la figura del estado de cosas inconstitucional con el fin de buscar remedio a situaciones de vulneración de los derechos fundamentales que tengan un carácter general – en tanto que afectan a multitud de personas –, y cuyas causas sean de naturaleza estructural – es decir que, por lo regular, no se originan de manera exclusiva en la autoridad demandada y, por lo tanto, su solución exige la acción mancomunada de distintas entidades. En estas condiciones, la Corte ha considerado que dado que miles de personas se encuentran en igual situación y que si todas acudieran a la tutela podrían congestionar de manera innecesaria la administración de justicia, lo más indicado es dictar órdenes a las instituciones oficiales competentes con el fin de que pongan en acción sus facultades para eliminar ese estado de cosas inconstitucional.²

A sentença que declarou o ECI pela primeira vez em 1998, enfatizou que a superlotação e o império da violência no sistema carcerário eram problemas nacionais, de responsabilidade de um conjunto de autoridades, pelo que determinou medidas direcionadas aos outros Poderes, atribuindo

2. Sentença T-153, de 1998. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>. Acesso em: 5 mar. 2025.

à Defensoria e à Procuradoria Geral a supervisão do cumprimento das ordens como a elaboração de um plano de construção e reparação dos cárceres dentro de 3 meses; que o governo nacional providenciasse os recursos orçamentários; ordenou a separação total entre presos provisórios e condenados em até 4 anos; exigiu aos membros do Executivo e do Legislativo regionais que criassem e mantivessem presídios próprios; ordenou ao presidente da República medidas necessárias para assegurar o respeito dos direitos dos internos nos presídios do país.³

De saída já salta aos olhos a constatação pura e simples de que quando uma declaração de ECI é reconhecida repetidas vezes pela mesma violação massiva de um direito fundamental é porque não houve solução nas vezes anteriores, situação que realça o problema não da declaração em si, mas em sua execução estrutural, pois muito mais trabalhosa e desafiadora que a declaração da violação inconstitucional massiva, que concerne apenas à primeira etapa, é o procedimento estrutural que visa reestruturar o estado de coisas e corresponde à sua etapa seguinte.

No caso do sistema carcerário da Colômbia, houve 3 declarações de ECI (1998, 2013 e 2015) e, em todas elas, a situação pouco ou nada se alterou.

Como já adiantado, nos moldes de um processo estrutural o ECI é dividido em dois momentos procedimentais cruciais: em um primeiro momento, a declaração do ECI para, então, dar-se início ao segundo momento, que é o da implementação das medidas. A primeira fase é a promessa; a segunda, o seu cumprimento. Ausente ou insuficiente este último, tem-se apenas uma declaração com promessa não cumprida.

Conforme se constata na Sentença T-153/1998, a Corte não reteve a jurisdição sobre a execução das medidas, além de que essas se consistiram em determinações com conteúdo extremamente flexível, desprovidas de diretrizes mínimas de tempo e modo para o alcance de seu resultado.

Como bem destacou Azevedo Campos, a Corte pouco se preocupou com a real impossibilidade de as autoridades públicas cumprirem as ordens. Faltou diálogo em torno de como melhor realizar as decisões, não tendo sido retida jurisdição sobre a execução das medidas.⁴

Com o insucesso das medidas do ECI de 1998 e ausência de comprometimento dos outros Poderes para a realização das medidas,

3. Idem.

4. CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Da inconstitucionalidade por omissão ao estado de coisas inconstitucional*. (Tese de Doutorado). Rio de Janeiro: UERJ, 2015.

em 2013 a Corte novamente declarou ECI relativo ao sistema prisional colombiano⁵ e, mantido o panorama recalcitrante de ausência de colaboração dos poderes majoritários e monitoramento do Poder Judiciário, foi declarado novo ECI em 2015, sem grandes promessas, muito menos seu cumprimento.⁶

Alessia Chevitaresse registra que na ocasião, foi definida a diferença entre o ECI declarado em 1998 como relativo à infraestrutura do sistema carcerário; e o ECI declarado em 2013, à política criminal,⁷ no que também se constata uma preocupação maior com as declarações que com a perquirição da extensão e medidas para a solução do problema estrutural propriamente dito. Verificamos que as três declarações tratam de consequências relacionadas ao mesmo problema estrutural, cujo tratamento e execução procedimental em uma só certamente seria mais trabalhosa, porém mais efetiva, desde que, é claro, adequadamente monitorada pelo Poder Judiciário.

Conclui Chevitaresse que a falta de efetividade das ordens proferidas nas declarações do ECI relacionados ao sistema carcerário na Colômbia foi motivo de duras críticas contra o instituto. Porém, as experiências dessa mesma Corte também apresentam o outro lado da moeda: a declaração do ECI combinada com sistemas de monitoramento pode gerar impactos significativos na vida dos cidadãos colombianos, conforme precedente posterior a ser abordado no próximo tópico.⁸

5. "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). COLOMBIA. 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/>. Acesso em: 6 mar. 2025.
6. 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: 6 mar. 2025.
7. CHEVITARESE, Aléssia Barroso Lima Brito Campos; SANTOS, Ana Borges Coêlho; GRAÇA, Felipe Meneses. *A efetividade do estado de coisas institucional em razão dos sistemas de monitoramento: uma análise comparativa entre Colômbia e Brasil*. Disponível em: <file:///C:/Users/e175064/Downloads/6050-26144-1-PB.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2025.
8. CHEVITARESE, Aléssia Barroso Lima Brito Campos; SANTOS, Ana Borges Coêlho; GRAÇA, Felipe Meneses. *A efetividade do estado de coisas institucional em razão dos sistemas de monitoramento: uma análise comparativa entre Colômbia e Brasil*. Disponível em: <file:///C:/Users/e175064/Downloads/6050-26144-1-PB.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2025.

2.1.3. ECI do deslocamento interno forçado de pessoas (Sentencia T-05 de 2004)

Citado como o mais conhecido e exitoso caso de ECI, o deslocamento forçado de pessoas trata de problema desenvolvido em decorrência do contexto de violência na Colômbia, decidido na Sentencia T-025, de 2004.

Azevedo Campos observa que a sentença em análise é tida por muitos como a mais ambiciosa da história da Colômbia,⁹ afirmação com a qual não só concordamos, como ousamos dizer que provavelmente se trate da mais ambiciosa no campo do processo estrutural de todo o globo.

O deslocamento interno forçado de pessoas é um fenômeno típico de países mergulhados em violência, como é o caso da Colômbia. Em razão do império da violência e insegurança, as pessoas são forçadas a migrar dentro do território, abandonando seus lares e suas atividades econômicas porque as ações violentas de grupos como as Farc ameaçam suas vidas e a de sua família.

Situações como conflitos armados não contidos pelo Estado, violações massivas de direitos humanos, desordem pública e a necessidade de as pessoas fugirem de seus lares para locais menos inseguros tratou-se de um problema estrutural ignorado pelas autoridades públicas colombianas por muitos anos.

Os juízes da Corte Constitucional Colombiana declararam “que a dramática situação das mais de três milhões de pessoas deslocadas pela violência na Colômbia – a segunda cifra mais alta no mundo depois do Sudão – constitui um ECI”. E, ao assim concluir, a Corte entendeu existir uma violação massiva e reiterada dos direitos fundamentais da população deslocada por falhas estruturais das políticas do Estado colombiano.¹⁰

Ao enfrentar a omissão estatal, incluída a legislativa, a Corte declarou a inconstitucionalidade resultante de proteção deficiente das pessoas deslocadas, desprovidas de direitos fundamentais básicos. Diante disso, os juízes procuraram solucionar os problemas sociais enfrentados por meio de uma intervenção estrutural.

9. AZEVEDO CAMPOS, Carlos Alexandre de. Estado de coisas inconstitucional, sentenças estruturais e a relevância do monitoramento: o caso colombiano. In: CASIMIRO, Matheus; CUNHA, Eduarda (org.). *Processos estruturais no sul global*. Londrina: Thoth, 2022. E-book.

10. RODRÍGUEZ GARAVITO, César; RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. Cortes y Cambio Social. *Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. p. 13. Disponível em: <https://www.dejusticia.org/publication/cortes-y-cambio-social-como-la-corte-constitucional-transformo-el-desplazamiento-forzado-en-colombia/>. Acesso em: 20 fev. 2024.

O grande diferencial para o êxito desse caso, em comparação aos demais nos quais em que também se declarou o ECI, foi o fato de a Corte ter retido jurisdição sobre o litígio para assegurar a implementação de suas ordens. A Corte não se limitou a determinar fossem promovidas políticas públicas, mas supervisionou o cumprimento dessa decisão. A par disso, realizou audiências públicas para debater as soluções formuladas e proferiu novas decisões e ordens dirigidas a conferir amplo sucesso à Sentencia T-025, de 2004.

Em referida decisão, a Corte examinou, de uma vez, 108 pedidos de tutelas formulados por 1.150 núcleos familiares deslocados. A maior parte dessa população era composta por vulneráveis, como mulheres cabeças de família, menores, minorias étnicas e idosos. Diante dessa situação, a Corte flexibilizou a legitimidade ativa para os pedidos de tutela, dispensando a atuação de advogados e admitindo a interposição dos recursos diretamente por associações de defesa dos direitos das pessoas deslocadas e pelas próprias pessoas prejudicadas. Vemos, aqui, valioso exemplo de como a flexibilidade procedimental não só é cabível, como necessária para atender às exigências do caso concreto em um processo estrutural.

O relator, Manuel José Cepeda Espinosa, destacou o estado de omissão estatal:

En el caso bajo estudio, si bien la Corte ha resaltado la gravedad de la crisis humanitaria que representa el desplazamiento forzado desde 1997, cuando emitió su primera sentencia sobre el tema, y ha mencionado en algunas de sus providencias que este fenómeno podría constituir un estado de cosas inconstitucional, hasta ahora, tal estado no ha sido formalmente declarado. En consecuencia, no se han dado órdenes dirigidas a superarlo. [...]

No obstante la complejidad de las acciones que se precisan para rectificar tal situación y la urgencia de tales medidas, ya han transcurrido varios años sin que se hayan adoptado los correctivos necesarios para garantizar el goce efectivo de sus derechos a la población desplazada, apesar de las múltiples sentencias de esta Corte donde se ha encontrado una violación de los derechos fundamentales de los desplazados. [...]

Además de lo anterior, si bien ha habido una evolución en la política, también se observa que varios de los problemas que han sido abordados por la Corte, son de vieja data y que frente a ellos persiste la omisión de las autoridades para adoptar los correctivos necesarios (...).

Como destacado no trecho do acórdão, a capacidade institucional defeituosa respondia a três fatores: 1) o desenho e a regulamentação equivocados das políticas públicas voltadas a defender a população deslocada; 2) falhas de implementação da política; e 3) supervisão e avaliação insuficientes da execução da política pública. A Corte acusou, portanto, deficiência nas diferentes fases ou ciclo das políticas públicas: a definição da agenda, a formulação, a implementação e a avaliação.¹¹

A Corte identificou que o nascedouro do ECI foi a omissão legislativa inconstitucional, revelada pela formulação deficiente ou insuficiente de políticas públicas, e consolidou-se com as falhas de um conjunto de atores das distintas etapas das políticas públicas. Assim, concluiu também pela necessidade de intervir de modo a retirar as autoridades políticas da inércia sedimentada em décadas. Sem exercer diretamente as competências dos outros poderes, a Corte exigiu que tomassem as providências necessárias em favor dos direitos das pessoas deslocadas:

En conclusión, la Corte declarará formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada, y adoptará los remedios judiciales correspondientes respetando la órbita de competencia y el experticio de las autoridades responsables de implementar las políticas correspondientes y ejecutar las leyes pertinentes. Por ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas.

Mediante injunções que não só resolvessem os problemas dos demandantes, como também a dimensão objetiva do direito, a Corte proferiu decisão interferindo na elaboração do orçamento público, exigindo atenção especial na destinação dos recursos para o auxílio e atenção à população deslocada. Também determinou a elaboração de nova política pública e a produção de leis e um marco regulatório eficientes a proteger, além dos direitos individuais dos demandantes, a dimensão objetiva dos direitos fundamentais envolvidos por meio de uma reestruturação, conforme trecho em destaque:

- 1) declarar a existência do ECI;
- 2) comunicar ao Conselho Nacional para a Atenção Integral à População Deslocada pela Violência a declaração do ECI para

11. FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 49-64.

que este formule e implemente um plano de ação observadas as seguintes diretrizes:

a) até 31 de março de 2004 (a decisão era de janeiro), o Conselho Nacional deve: (i) apontar a situação precisa e atual da população deslocada inscrita em Sistema Único de Registro, descrevendo necessidades e direitos dessas pessoas segundo a etapa da política pública em andamento; (ii) fixar a dimensão do esforço orçamentário necessário para cumprir a política em andamento; (iii) delimitar os percentuais do esforço orçamentário que cabem a cada unidade da Federação; (iv) indicar o mecanismo de consecução desses recursos; (v) prever um plano de contingência para a hipótese de os recursos internos e de origem internacional não chegarem no tempo e valor ajustados;

b) o Diretor da Red de Solidaridad Social, os Ministros da Fazenda e Crédito Público e do Interior e da Justiça, assim como o Diretor Nacional de Planejamento e demais membros do Conselho Nacional para a Atenção Integral à População Deslocada pela Violência devem enviar todos os esforços necessários para assegurar a meta orçamentária traçada ou redefini-la se revelar-se impossível de ser alcançada, assegurando, em qualquer hipótese, os recursos suficientes para atender ao mínimo existencial das pessoas deslocadas;

c) oportunidades às organizações e entidades representativas da população deslocada de participação na tomada das decisões voltadas a superar o ECI;

3) comunicar ao Ministro do Interior e da Justiça que intercesse a Governadores e Prefeitos para que adotassem decisões coerentes com o plano nacional de atenção à população deslocada, bem como que oportunizassem a participação nos processos decisórios das organizações e entidades representativas da população deslocada, devendo comunicar essas decisões ao Conselho Nacional para a Atenção Integral à População Deslocada pela Violência até 31 de março de 2004;

4) ordenar ao Conselho Nacional para a Atenção Integral à População Deslocada pela Violência que adotasse programa de ação com cronograma preciso de forma a superar as deficiências de capacidade institucional denunciadas na sentença, devendo cumprir todas as metas, assegurando às pessoas deslocadas o gozo efetivo do mínimo de proteção de seus direitos, no prazo máximo de seis meses;

5) comunicar aos Ministros da Fazenda e Crédito Público e das Relações Exteriores, assim como ao Diretor Nacional de Planejamento, acerca do prazo para cumprimento das metas;

- 6) prevenir a todas as autoridades nacionais e territoriais para que prestassem auxílio e atenção à população deslocada independentemente de ordens judiciais por meio de tutelas;
- 7) ordenar às entidades governamentais envolvidas que instruísem as pessoas deslocadas, de maneira imediata, clara e específica acerca de seus direitos básicos;
- 8) determinar que as entidades governamentais examinassem e decidissem, de forma fundamentada e dentro do prazo máximo de quinze dias, os pedidos de ajuda para moradia e restabelecimento socioeconômico;
- 9) ordenar à Red de Solidariad que, no prazo máximo de oito dias, avalie a situação objetiva das pessoas deslocadas demandantes nesta Sentencia e dê-lhes acesso imediato às ajudas humanitárias previstas e a orientação adequada acerca do acesso aos programas de auxílio de saúde, medicamentos, educação para menores, moradia e reestabelecimento econômico;
- 10) comunicar a decisão ao Procurador-Geral da Nação e ao Defensor do Povo para que acompanhassem o cumprimento da decisão.

Azevedo Campos detalha algumas ferramentas de monitoramento utilizadas pela CCC no caso do deslocamento forçado.

Criação de comissões específicas, auxílio de *experts*, exigência de relatórios periódicos, audiências públicas e “autos de acompanhamento” – estes últimos utilizados pela CCC no caso do deslocamento forçado – são exemplos de ferramentas que tornam o monitoramento uma prática que aumenta em muito as chances de sucesso das sentenças estruturais. Além de impor ações aos poderes e órgãos desobedientes, o monitoramento permite corrigir tanto os atos de implementação defeituosos como as próprias decisões judiciais que se revelem difíceis ou impossíveis de cumprimento. A flexibilidade das decisões estruturais deve permitir tanto a latitude de ação e discricionariedade substancial dos poderes políticos e da administração em cumprir as ordens, como a modificação dessas ordens quando assim apontar necessário o processo de monitoramento.¹²

12. AZEVEDO CAMPOS, Carlos Alexandre de. Estado de coisas inconstitucional, sentenças estruturais e a relevância do monitoramento: o caso colombiano. In: CASIMIRO, Matheus; CUNHA, Eduarda (org.). *Processos estruturais no sul global*. Londrina: Thoth, 2022. E-book.

O monitoramento e o cuidado foram tamanhos que “nos primeiros dez anos da decisão (até abril de 2014), foram realizadas vinte audiências públicas com a presença das autoridades e setores interessados da sociedade civil, nas quais deliberou sobre a adequação, o andamento e o aperfeiçoamento das políticas públicas formuladas”.¹³

César Rodríguez Garavito e Diana Rodríguez Franco referem-se à “Sentencia 25” como uma “macrossentença”, em razão de: “1) o tamanho da população beneficiária, 2) a gravidade das violações de direitos que pretende resolver, 3) os numerosos atores estatais e sociais envolvidos, 4) a ambição e duração do processo de implementação das ordens da decisão”.¹⁴

Conquanto da grandeza de injunções, extensão e pessoas alcançadas, pensamos ser a principal marca da sentença em referência a forma com que a Corte cuidou de sua implementação e garantiu sua efetividade.

Como já expusemos linhas atrás, os precedentes estruturais não só se destinam a reestruturar um estado de coisas em desalinho com os direitos fundamentais, como constituem valiosa fonte material de direito, ao oferecerem soluções, acertos e desacertos baseados nas experiências anteriores. Nessa linha de raciocínio, assim como o precedente *Grootboom* ilustrou aos casos futuros a carência de efetividade do modelo *weak-form review*, contribuindo com destino diverso ao precedente *Olivia Road* e outros posteriores, o ECI relativo ao sistema carcerário ofereceu valioso contributo no sentido de demonstrar a condição essencial relativa ao monitoramento e injunções da Corte para a efetividade da reestruturação pretendida, o que garantiu o êxito do ECI do deslocamento forçado.

Em feliz expressão, Azevedo Campos sintetiza que “a Corte preocupou-se com a sentença em movimento”,¹⁵ situação que, a nosso ver, condiz com uma sentença de reestruturação da ordem constitucional violada, como é o caso do ECI, cujo desiderato não se satisfará com uma

13. Cf. RODRÍGUEZ GARAVITO, César; RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. *Juicio a la exclusión*. El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales em el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015. p. 67 e ss.; SANCLEMENTE MACHADO, Daniela; LASPRILLA VILLALOBOS, Carlos José. *El Juez de Tutela como Arquitecto del Estado Social de Derecho*. Bogotá: Colombia Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas, 2014. p. 111-114.

14. RODRÍGUEZ GARAVITO, César; RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. *Cortes y Cambio Social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. p. 14. Disponível em: <https://www.dejusticia.org/publication/cortes-y-cambio-social-como-la-corte-constitucional-transformo-el-desplazamiento-forzado-en-colombia/>. Acesso em: 20 fev. 2024.

15. AZEVEDO CAMPOS, Carlos Alexandre de. Estado de coisas inconstitucional, sentenças estruturais e a relevância do monitoramento: o caso colombiano. In: CASIMIRO, Matheus; CUNHA, Eduarda (org.). *Processos estruturais no sul global*. Londrina: Thoth, 2022. E-book.

simples ordem, mas com uma sucessão delas, de modo a corrigir uma realidade e construir uma nova; tampouco terá o seu escopo atendido com uma sucessão de ordens, se sobre elas não tiver monitoração e acompanhamento adequados.

2.1.4. Pressupostos, conceituação e conclusão acerca da importação do ECI para a realidade brasileira

Com a exposição dos casos práticos supramencionados e para a melhor compreensão técnica e de escopo do instituto do Estado de Coisas Inconstitucional, passaremos à sua abordagem conceitual, com suas características e pressupostos. Para tanto, valer-nos-emos da mesma metodologia utilizada por Azevedo Campos, que, antes do conceito propriamente dito, elenca pressupostos de configuração.

Escolheu o mencionado autor densificar em quatro os seis pressupostos previstos na Sentencia T-025, de 2004, observando os dois pressupostos restantes, em verdade, não foram suprimidos, mas diluídos na extensão e finalidade dos demais. Concordando com o raciocínio direto e simplificado, adotaremos a abordagem proposta nas linhas a seguir.¹⁶

O primeiro pressuposto concerne à violação massiva e reiterada de direitos fundamentais a afetar um número amplo e indeterminado de pessoas, e não apenas os direitos subjetivos das partes.

Nesse primeiro pressuposto, percebemos a total identidade com o que retro conceituamos como característica do litígio estrutural, ou seja, a violação sistemática a direitos fundamentais em um litígio irradiado e policêntrico.

Necessário atentar que para a configuração do estado de coisas inconstitucional não basta a constatação de proteção deficiente a um direito fundamental, mas a violação massiva e sistemática.

Como bem observa o autor citado, nesse grau de violação, a restrição em atuar em favor exclusivamente dos demandantes de uma ação judicial implicaria omissão da própria Corte. O Poder Judiciário deve primar pela dimensão objetiva dos direitos fundamentais, não se limitando a aspectos meramente subjetivos ou vinculados a tipos específicos de enunciados constitucionais.

16. AZEVEDO CAMPOS, Carlos Alexandre de. Estado de coisas inconstitucional, sentenças estruturais e a relevância do monitoramento: o caso colombiano. In: CASIMIRO, Matheus; CUNHA, Eduarda (org.). *Processos estruturais no sul global*. Londrina: Thoth, 2022. E-book.

O segundo pressuposto diz respeito à omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento de suas obrigações de defesa e promoção dos direitos fundamentais. Não seria a inércia de uma única autoridade pública, mas de um funcionamento deficiente do Estado como um todo, que resulta na violação desses direitos.

Assim, o conceito de omissão engloba não apenas a total omissão, como a proteção deficiente, situação esta última, aliás, dos casos práticos retro descritos.

Referido pressuposto é umbilicalmente ligado ao anterior, pois a violação sistemática se dá por ato omissivo de várias autoridades responsáveis pelo funcionamento da estrutura.

Desse modo, pode-se perceber que, a exemplo do anterior, também é inerente à definição de processo estrutural, pois consiste em atos reiterados de uma estrutura burocrática, representada por autoridades, que causam a lesão e o estado de desconformidade estrutural.

Já o terceiro pressuposto corresponde a medidas necessárias e eficientes para a superação das inconstitucionalidades apontadas.

Considerando-se a natureza do problema estrutural social e historicamente enraizado, para que a correção e reestruturação seja eficaz, são necessárias a expedição de remédios e as ordens dirigidas não apenas a um órgão, mas a um conjunto desses, a exemplo de determinar novas políticas públicas ou correção das defeituosas, alocação de recursos orçamentários e outras mudanças estruturais.

Como bem lapidou Libardo José Ariza, ao mau funcionamento estrutural e histórico do Estado conecta-se a adoção de remédios de igual ou similar alcance.¹⁷

Igualmente, podemos identificar, nesse pressuposto, a característica inerente ao processo estrutural relacionada às medidas necessárias ao atendimento das exigências do caso concreto, voltadas à reestruturação pretendida. Interpretamos que referido pressuposto, explicitado pela expressão “medidas necessárias e eficientes”, não se refere apenas às ordens e determinações judiciais, mas também à adaptação do procedimento às exigências do caso concreto.

Finalmente, o quarto pressuposto concerne ao tratamento da questão como litígio estrutural, de forma a abranger uma ampla população

17. Cf. ARIZA, Libardo José. The Economic and Social Rights of Prisoners and Constitutional Court Intervention in the Penitentiary System in Colombia. In: MALDONADO, Daniel Bonilla. *Constitutionalism of the Global South. The Activist Tribunals of India, South Africa and Colombia*, 2013. p. 142.

de afetados. Esse pressuposto não apenas está intrinsecamente ligado à característica policêntrica e irradiada do litígio, como também evita problemas de congestionamento judicial e oferece solução mais efetiva e isonômica.

O pressuposto em apreço, por si só, refere-se ao tratamento estrutural, pelo que desnecessário explicar sua relação com o processo estrutural, mas, ainda assim, o registramos com o fim de aclarar a similitude de características e propósitos de ambos.

Dessarte, com base no supraexposto, percebemos que todas as características essenciais a caracterizar o processo estrutural, já debruçadas em capítulo próprio, foram cuidadosa e empiricamente construídas para a configuração dos pressupostos de reconhecimento do ECI, a saber: violação massiva reiterada a direitos fundamentais; lesão a interesses coletivos de forma policêntrica e irradiada; omissão por parte dos poderes eleitos; e necessidade de um plano reestrutural para o implemento de medidas eficazes de reestruturação.

Conquanto não conste dos pressupostos mencionados a necessidade expressa de existência de plano de reestruturação, pensamos que este se insere no conjunto de medidas para a efetividade da reestruturação necessária.

E pontuam Blanca Cárdenas¹⁸ e, em igual sentido, Carlos Azevedo,¹⁹ que o instituto do ECI não se trata de ação judicial, mas técnica de decisão com que as cortes e juízes constitucionais, quando criteriosamente identificam um quadro de violação massiva e sistemática de direitos fundamentais decorrente de falhas estruturais do Estado, com base nos pressupostos descritos, declaram a absoluta contradição entre a Constituição Federal e a realidade social, e expedem ordens estruturais, dirigidas a instar um amplo conjunto de órgãos e autoridades a formularem e implementarem políticas públicas voltadas à reestruturação dessa realidade inconstitucional.

Acerca das ordens estruturais nessa técnica de decisão, e com base nos ensinamentos de Owen Fiss:

18. RAQUEL CÁRDENAS, Blanca. *Contornos jurídico-fáticos del estado de cosas inconstitucional*. Disponível em: https://books.google.co.ve/books?id=8QH5_LuKzp4C&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false. Acesso em 20 fev. 2025. p. 25: "[...] se poderá conceituar o ECI como um instrumento, um dispositivo, uma figura, um mecanismo, uma técnica ou qualquer outra denominação análoga, porém, jamais alcançará a entidade de uma ação propriamente dita".

19. AZEVEDO CAMPOS, Carlos Alexandre de. Estado de coisas inconstitucional, sentenças estruturais e a relevância do monitoramento: o caso colombiano. In: CASIMIRO, Matheus; CUNHA, Eduarda (org.). *Processos estruturais no sul global*. Londrina: Thoth, 2022. E-book.

Reforma estrutural tem como premissa a noção que a operação de organizações de larga escala, e não apenas indivíduos atuando além ou dentro dessas organizações, afeta a qualidade de nossa vida social de importantes formas. Tem também como premissa a crença de que nossos valores constitucionais não podem ser completamente assegurados sem mudanças básicas nas estruturas dessas organizações. O processo estrutural é aquele em que o juiz, confrontando uma burocracia estatal frente a valores de dimensão constitucional, encarrega-se de reestruturar a organização para eliminar ameaças a esses valores constitucionais, impostas pelos arranjos institucionais em vigor. A injunção é o meio pelo qual essas diretivas reconstrutivas são transmitidas.²⁰

Assim, para tratar do escopo do ECI consistente na reestruturação do quadro constitucional grave de violação, faço novamente uso dos ensinamentos de Owen Fiss, que não só identifica, como expande as categorias de injunções para essa finalidade:

Há tempos, o Direito tem abraçado um pluralismo em relação às injunções, aceitando a ideia de existirem categorias ou espécies de injunções. Mas, para a maior parte, a diversidade tem sido muito limitada – satisfeita em distinguir injunções interlocutórias e definitivas, ou ainda mandatórias ou proibitórias. Eu gostaria de expandir a classificação e apresentar três novas categorias: a injunção preventiva, que busca proibir alguns atos específicos ou série de atos de ocorrerem no futuro; a injunção reparatória, que obriga o réu a engajar em um curso de ação que busque corrigir os efeitos de um passado errado; e a injunção estrutural, que procura efetuar a reorganização de uma instituição social existente.²¹

Impende esclarecer que o ECI, assim como qualquer ferramenta que decida corrigir uma realidade estrutural, não têm por finalidade o simples reconhecimento da omissão estatal, mas trata-se de um meio que permite ao juiz, com base nesse reconhecimento, agir ativamente para transformar a realidade social contrária à Constituição.

E o ECI foi recebido com júbilo e como norte interpretativo pela comunidade jurídica brasileira, tanto pelas semelhanças entre o contexto social colombiano e a realidade brasileira no que se refere às deficiências

20. FISS, Owen M. *The Law as it could be*. New York: New York University Press, 2003. p. 3.

21. FISS, Owen M. *The Civil Rights Injunction*. (1978). *Addison Harris Lecture*. Disponível em: <https://www.repository.law.indiana.edu/harris/>. Acesso em: 20 abr. 2024. p. 7.

de políticas públicas, quanto por se tratar de uma ferramenta técnica voltada à busca de efetividade diante de um quadro de violação massiva de direitos fundamentais.

O terreno é fértil e o instituto, a nosso ver, trata-se de um dos muitos galhos do frutífero tronco “processo estrutural”.

Entretanto, para a importação do instituto à realidade brasileira e êxito de sua finalidade, além do já pontuado anteriormente acerca da necessidade de monitoramento das ordens por parte do Poder Judiciário, é preciso também que o entusiasmo dê lugar à técnica, evitando, assim, construções açodadas e destoadas dos pressupostos do ECI, como é o caso da ADPF 682/DF,²² ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), baseada na alegação de omissão do Poder Público Federal no âmbito da condução de políticas públicas de regulação, avaliação e supervisão dos cursos de graduação em Direito e das instituições privadas de ensino superior, o que, ao ver dos peticionantes, é a causa da consequência atual de uma grande quantidade de faculdades de Direito com ensino de qualidade insatisfatória.

Entre os pedidos formulados com base no exposto *supra*, requereu-se: o reconhecimento do ECI referente à situação do ensino jurídico em decorrência da violação sistemática ao preceito constitucional, que garante a qualidade do ensino superior; a determinação de reformulação dos critérios e procedimentos de avaliação dos cursos jurídicos; a suspensão de novos pedidos de autorização de cursos jurídicos ou de expansão de suas vagas em instituições de ensino privadas, em qualquer modalidade de ensino (presencial ou EaD), pelo prazo renovável de 5 (cinco) anos; e a suspensão de eficácia de autorizações de cursos jurídicos que ainda não iniciaram seu funcionamento e de novas vagas autorizadas, mas ainda não implementadas, pelo prazo renovável de 5 (cinco) anos.

O STF, em voto monocrático do relator Ministro Ricardo Lewandowski, extinguiu a ação em sede preliminar, sem adentrar ao mérito, fazendo constar não se tratar a ADPF de meio processual cabível à demanda, tampouco configurando situação excepcional a autorizar o

22. ADPF 682. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental com pedido cautelar ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil — CFOAB em face de alegadas ações e omissões do Poder Público Federal, especialmente do Ministério da Educação — MEC, no âmbito da condução de políticas públicas de regulação, avaliação e supervisão dos cursos de graduação em Direito e das instituições privadas de ensino superior. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343124071&ext=.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2025.