

# **V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS I**

**RIVA SOBRADO DE FREITAS**

**YURI NATHAN DA COSTA LANNES**

**LUCAS GONÇALVES DA SILVA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

#### **Secretarias**

#### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

#### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

#### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direitos e garantias fundamentais I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Lucas Gonçalves da Silva; Riva Sobrado De Freitas; Yuri Nathan da Costa Lannes – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-478-5

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos. 3. Garantias fundamentais. V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS I

---

### **Apresentação**

O V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado em parceria com a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS) e a Universidade Presbiteriana Mackenzie, entre os dias 14 e 18 de junho de 2022, apresentou como temática central “Inovação, Direito e Sustentabilidade”. Esta questão suscitou intensos debates desde o início e, no decorrer do evento, com a apresentação dos trabalhos previamente selecionados, fóruns e painéis que no ambiente digital ocorreram.

Os trabalhos contidos nesta publicação foram apresentados como artigos no Grupo de Trabalho “DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS I”, realizado no dia 14 de junho de 2022, que passaram previamente por no mínimo dupla avaliação cega por pares. Encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-Graduação em Direito, que retratam parcela relevante dos estudos que têm sido produzidos na temática central do Grupo de Trabalho.

As temáticas abordadas decorrem de intensas e numerosas discussões que acontecem pelo Brasil, com temas que reforçam a diversidade cultural brasileira e as preocupações que abrangem problemas relevantes e interessantes, a exemplo do direito digital, proteção da privacidade e inclusão digital, direitos fundamentais de cidadania, diversidade, diretrizes da personalidade e dignidade da pessoa humana, bem como políticas públicas e tributação sob o prisma da solidariedade social..

Espera-se, então, que o leitor possa vivenciar parcela destas discussões por meio da leitura dos textos. Agradecemos a todos os pesquisadores, colaboradores e pessoas envolvidas nos debates e organização do evento pela sua inestimável contribuição e desejamos uma proveitosa leitura!

Profa. Dra. Riva Sobrado De Freitas – Unoesc

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes – Mackenzie/UNB

**O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL E SUA (IN) EFETIVIDADE NO  
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DA ADPF 347 A  
PARTIR DA DINÂMICA DOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS**

**THE UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS AND ITS (IN) EFFECTIVENESS  
IN THE BRAZILIAN LEGAL SYSTEM: AN ANALYSIS OF ADPF 347 FROM THE  
DYNAMICS OF STRUCTURAL INJUNCTIONS**

**Marcelo Bezerra Ribeiro <sup>1</sup>**  
**Carla Noura Teixeira <sup>2</sup>**  
**Amanda Corrêa Pinto <sup>3</sup>**

**Resumo**

Este artigo pretende analisar a efetividade da adoção da doutrina do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no ordenamento jurídico brasileiro, a partir da dinâmica dos litígios estruturais. Em 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou, liminarmente, o ECI dentro do sistema penitenciário brasileiro, em razão das violações massivas e reiteradas dos direitos fundamentais dos presos. Contudo, passados aproximadamente sete anos desde a sua decretação, não houve alteração substancial da realidade desumana vivenciada pelos mais de 700.000 encarcerados. Desse modo, o trabalho se propõe a investigar os principais motivos que levaram à inefetividade da importação do ECI pela Suprema Corte brasileira.

**Palavras-chave:** Estado de coisas inconstitucional (eci), Importação, Litígios estruturais, Ordenamento, Efetividade

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article intends to analyze the effectiveness of the Unconstitutional State of Affairs (SUA) in the Brazilian legal system, based on the dynamics of structural injunctions. In 2015, the Federal Supreme Court (FSC) declared, in cautelar measure, the USA within the Brazilian prison system, due to the massive and repeated violations of the fundamental rights of prisoners. However, after approximately seven years since its decree, there has been no substantial change in the inhuman reality experienced by more than 700.000 prisoners. Thus, the work aims to investigate the main reasons that led to the ineffectiveness of the SUA in Brazil.

---

<sup>1</sup> Orientador. Graduado em Direito (UFBA). Mestre e Doutor em Direito Público e Evolução Social (UNESA). Pós-doutor em Direito (PUC/RS). Professor permanente do PPGDF - UNAMA. Pesquisa fomentada pela CAPES.

<sup>2</sup> Coorientadora. Graduada em Direito (UFPA). Mestre em Direito (PUC/SP). Doutora em Direito do Estado (PUC/SP). Coordenadora do PPGDF - UNAMA. Pesquisa fomentada pela CAPES.

<sup>3</sup> Graduada em Direito (UNIFAMAZ). Pós-graduanda em Direito Público (CESUPA). Mestranda bolsista no PPGDF - UNAMA. Pesquisa fomentada pela CAPES.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Import, Structural injunctions, Legal system, Effectiveness, Unconstitutional state of affairs (usa)

## 1. INTRODUÇÃO

No ano de 2015, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e a Clínica de Direitos Humanos da UERJ ajuizaram a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 347/DF, argumentando que a situação vivenciada no sistema carcerário brasileiro estaria configurando um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), por apresentar quadros de violações massivas e generalizadas de direitos fundamentais (STF, ADPF 347, 2015, p. 1, *online*). Assim, no dia 09/09/2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu liminarmente o ECI dentro do sistema penitenciário, ocasião em que deferiu dois dos oito pedidos formulados na exordial, além de ter expedido uma cautelar *ex officio* (STF, ADPF 347, 2015, Dje 09/09/2015, p. 209-210).

A doutrina do Estado de Coisas Inconstitucional foi importada da Colômbia, que cunhou o termo em 1997, com a prolação da *Sentencia Unificación* (SU) n.º 559, quando a Corte Constitucional do país julgou uma lide envolvendo direitos previdenciários de 45 docentes municipais (CAMPOS, 2019, p. 127). Muito embora o instituto tenha sido criado pela Suprema Corte Colombiana, a questão envolvendo falhas estruturais e violação massiva de direitos fundamentais teve sua origem nos Estados Unidos, em 1954, com o julgamento do caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*. Posteriormente, o debate sobre litígios estruturais se difundiu pelo mundo, alcançando países como África do Sul, Argentina, Brasil, Índia, Itália e Peru (CAMPOS, 2019, p. 127-182; PORFIRO, 2018, p. 121-169).

Ocorre que, passados aproximadamente sete anos desde a decretação do ECI no Brasil, não houve alteração substancial na realidade desumana vivenciada pelos mais de 700.000 encarcerados (BRASIL, 2019). Tendo em vista que parte da solução para esses problemas pressupõe a análise do Direito Comparado, em razão da importação desse instituto do direito estrangeiro, este trabalho se propõe a analisar como a adoção de medidas estruturais e a tese do ECI foram empregadas nos países que as adotaram, e em que medida a adoção dessas doutrinas tiveram efetividade no ordenamento jurídico desses países. A partir dessa análise, buscar-se-á entender como o STF recepcionou o ECI e quais os efeitos dessa decisão, bem como as possíveis razões da sua inefetividade na ordem jurídica brasileira.

Nessa perspectiva, pretende-se verificar se a aplicabilidade do ECI no Brasil não seria uma utopia, uma vez que a sua efetividade depende de ações conjuntas e coordenadas dos Poderes da República, bem como de diálogos institucionais. Para tanto, será necessário perpassar pelos seguintes pontos: a.1) conceituar os contornos jurídicos do “Estado de Coisas Inconstitucional”, a partir da dinâmica dos litígios estruturantes; a.2) sob a temática das ações

estruturais, verificar como o instituto se estabeleceu em outros países e, finalmente, no Brasil, abordando a discussão sobre migração de ideias constitucionais; b) investigar os efeitos da decisão do STF, em sede de medida cautelar; c) examinar os relatórios do sistema carcerário no Brasil, refletindo criticamente acerca da aplicabilidade do ECI no ordenamento jurídico brasileiro. Para tal, utilizaremos a metodologia de pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e documental, adotando como referenciais teóricos principais os autores Breno Baía Magalhães, Camila Almeida Porfiro, Carlos Alexandre de Azevedo Campos e Eduardo Sousa Dantas.

## **2. OS CONTORNOS JURÍDICOS DO “ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL” A PARTIR DA DINÂMICA DOS LITÍGIOS ESTRUTURANTES**

Foi com o intuito de pôr fim a esse quadro caótico de violações de direitos humanos dos presos que, em 2015, o STF importou da Corte Constitucional da Colômbia (CCC) a figura do Estado de Coisas Inconstitucional. Para Campos (2019, p. 183), o ponto alto de construção dos pressupostos do ECI se deu por meio do caso de deslocamento forçado na Colômbia, tratado a partir da *Sentencia* T-125/2004, em que a Corte Constitucional Colombiana (CCC) definiu serem seis os principais fatores para a caracterização desse estado de coisas..

Segundo Campos (2019, p. 185), a cautela na identificação dos requisitos do ECI é essencial para que se evite a utilização irracional e subjetiva do instituto, afastando-se os excessos. Desse modo, embora o autor destaque quatro dos seis pressupostos adotados pela CCC na *Sentencia* T-125/2004, o STF adotou somente três deles, conforme se observa no voto do ministro Edson Fachin (STF, ADPF 347, 2015, Dje 09/09/2015, p. 54).

O primeiro pressuposto diz respeito a um quadro de violações massivas e sistemáticas de direitos fundamentais variados, de forma grave e contínua, que afeta um número amplo e indeterminado de pessoas. O segundo refere-se à omissão estatal reiterada na adoção de políticas públicas, que parte não só de uma autoridade, mas de todos os poderes, órgãos e entidades do Estado, representando verdadeira falha estrutural na sociedade. Já o terceiro, intrinsecamente relacionado com o segundo, concerne à expedição de ordens estruturais a esses atores públicos, com o intuito de superar esse estado de coisas (CAMPOS, 2019, p. 186-190).

Feitas essas considerações, partimos para a base estruturante do instituto. Importante ressaltar que embora o termo “Estado de Coisas Inconstitucional” tenha sido cunhado em 1997 pela CCC, a origem da doutrina remonta à adoção das *structural injunctions* (injunções estruturais) norte-americanas, em 1954, com o julgamento do caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*, que decidiu sobre a segregação racial nas escolas do Sul dos Estados-

Unidos, colocando a termo a política do “*separate but equal*” (separados, mas iguais), adotada durante 58 anos pela Suprema Corte dos EUA (PORFIRO, 2018, p. 121-122).

Conforme destacam Cota e Nunes (2018), foi o professor Owen Fiss, da Universidade de Yale, o responsável pelo desenvolvimento doutrinário das chamadas “injunções estruturais”, também conhecidas como “decisões estruturais”, “medidas estruturantes” ou “processos estruturais” por diversos doutrinadores brasileiros (DIDIER et. al., 2017, p. 46-64; PINHO e CORTÊS, 2014; ARENHART e JOBIM, 2017, p. 5). Segundo Fiss (1979, p. 2), no processo estrutural, o Poder Judiciário se depara com uma burocracia estatal, fazendo-se necessária a imposição de *injunctios*, ou seja, reformas estruturais de reconstrução das instâncias institucionais.

Na análise das principais características e casos típicos envolvendo ações estruturais, o professor Fiss, em conjunto com os autores Abram Chayes, Charles Sabel e William Simon – dos Estados Unidos – e Paul Rouleau, Linsey Sherman e Kent Roach – do Canadá – desenvolveram quatro requisitos principais que dão ensejo ao ajuizamento de medidas estruturantes (DANTAS, 2019, p. 94-95).

O primeiro é a comprovação de uma lesão atual e sistêmica de direitos fundamentais, envolvendo um número significativo de pessoas. O segundo é o estado de inércia ou omissão das autoridades públicas, decorrente da falta de capacidade ou vontade política. O terceiro, como consequência do segundo, é a urgência do caso, uma vez que a omissão estatal acaba por ocasionar prejuízos irreparáveis aos ofendidos. O quarto requisito elencado é a complexidade da demanda, posto que as ações estruturais exigem soluções complexas que não podem ser reduzidas a uma única ordem judicial simples e detalhada (*one-stop shop remedy*), mas são equacionadas com a adoção de medidas complexas caracterizadas por um processo contínuo, progressivo e gradual. Nesse sentido último caso, Chayes ressalta a necessidade de participação ampla e ativa das partes e dos interessados (DANTAS, 2019, p. 95-103).

Feitas essas considerações, com o intuito de tornar mais simples e clara a comparação entre os requisitos para a decretação do Estado de Coisas Inconstitucional e dos pressupostos para o ajuizamento das Ações Estruturantes, optamos por evidenciar suas semelhanças por meio da elaboração de um quadro comparativo (Tabela 1), tomando como base os estudos realizados por Campos (2019) e Dantas (2019) e os requisitos adotados pelo STF:

Tabela 1: Comparação entre os requisitos do ECI e das Ações Estruturantes

ECI	Ações Estruturantes
Violações massivas e sistemáticas de direitos fundamentais + amplo número de pessoas	Violação dos direitos fundamentais de um número significativo de pessoas de indivíduos + lesão atual e sistêmica
Omissão estatal reiterada	Inércia ou omissão das autoridades públicas
Ordens estruturais às autoridades públicas	Urgência e necessidade de intervenção Judicial
	Complexidade da demanda

Tal como se pode perceber, a análise dos requisitos do ECI demonstra sua íntima relação com a dinâmica envolvendo os litígios estruturantes. Entretanto, apesar de as *injunctions* servirem como pano de fundo para a decretação de um ECI, faz-se mister a diferenciação entre o ECI e as decisões estruturais. Como bem deixou destacado Campos (2019, p. 194), o ECI é “ponto de partida”, enquanto que as ordens estruturais são “o caminho a seguir; as transformações, o ponto de chegada”. Fato é que não há como reconhecer a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional sem, antes, compreender sua base introdutória: as injunções estruturais.

### **3. AS AÇÕES ESTRUTURAIS NO DIREITO COMPARADO E SUA IMPORTAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

As ações estruturais são comuns no direito comparado e importantes para atrair a atenção da mídia, da opinião pública e dos demais Poderes no tocante à violação de determinados direitos. Embora o primeiro precedente sobre o tema tenha sido firmado na década de 50, nos EUA, o impacto dessas demandas contribuiu para que o debate sobre litígios estruturais se disseminasse para outros países, como África do Sul, Argentina, Colômbia, Índia e Itália (PORFIRO, 2018, p. 121-169). À vista disso, nos propusemos a investigar os principais casos paradigmáticos sobre o assunto e o relativo sucesso dessas medidas nos países adotantes.

### 3.1.1 ESTADOS UNIDOS

Pensar na temática sobre os processos estruturais remonta ao fatídico caso de Ruby Bridges, a primeira criança negra dos EUA a estudar oficialmente em uma escola destinada para brancos, em New Orleans, no Estado de Louisiana. No dia 14 de novembro de 1960, a pequena Bridges, de apenas 6 anos de idade, precisou ser escoltada por oficiais da polícia federal em todo o seu trajeto, em razão da ameaça representada por manifestações violentas de protesto contra a entrada de Ruby em uma escola antes reservada a crianças brancas (PERES, 2013).

Esse nefasto episódio refletiu as consequências sócio-culturais do julgamento do famoso caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*, em 17 de maio de 1954, que de acordo com Porfiro (2018, p. 121-123), reverteu o precedente intitulado “*separated but equal*” (separados, mas iguais), firmado desde 1896. Segundo a autora, à época da prolação da sentença *Brown I*, em 1954, a segregação era permitida em quatro estados e obrigatória em dezessete, mas a partir do julgamento do caso, a Corte invalidou todas as leis estaduais e locais que legalizavam a existência de escolas públicas separadas por critérios raciais, declarando-as inconstitucionais, por violarem o princípio da igualdade formal, disposto na Décima Quarta Emenda da Constituição norte-americana.

Contudo, a decisão gerou resistência por parte dos brancos sulistas a essas mudanças, acarretando em reações violentas ao movimento dos que eram favoráveis ao fim da política segregatória. Desse modo, a Corte não teve outra opção senão a implementação gradual do julgado, razão pela qual é possível falar, ainda, em *Brown II* e *Brown III* (DANTAS, 2019, p. 35-36). Porfiro (2018, p. 124-131) aponta que a fase de cumprimento de sentença durou décadas e, ainda hoje, estados norte-americanos empreendem esforços para promover a integração nas escolas. Desse modo, o caso *Brown* evidencia que decisões judiciais, por si só, não têm o condão de gerar mudanças sociais efetivas, pois medidas estruturais só alcançam níveis satisfatórios de efetividade quando há um comprometimento mútuo de todas as parcelas da sociedade.

Embora a adoção das *injunctions* não tenha representado o fim da discriminação racial nas escolas norte-americanas, Fiss (2008, p. 761) destaca que as medidas estruturantes foram difundidas ao longo dos anos e passaram a ser empregadas em departamentos de polícia, prisões, hospitais psiquiátricos, sistemas de habitação pública e órgãos de assistência social. As demandas envolvendo o sistema prisional dos Estados Unidos iniciaram no ano de 1969, com o julgamento do caso *Holt vs. Sarver*.

De acordo com Simon e Sibel (2003, p. 1035), após quase 20 anos de esforços

engendrados, a decisão levou a progressos significativos, especialmente nos sistemas do Sul, provocando o fim da tortura rotineira e autorizada, bem como melhorias nas instalações de confinamento. Os autores asseveram que em 1984, 24% dos 903 presídios estaduais dos EUA estavam sob supervisão judicial. Entretanto, Porfiro (2018, p. 134) destaca que a melhoria relativa do sistema penitenciário dos EUA não se deve somente a ações estruturais, mas a diversos fenômenos extrajurídicos para as reformas e, ainda hoje, há inúmeros problemas nas prisões do país, como a inconstitucionalidade do sistema prisional da Califórnia, reconhecida pela Suprema Corte dos Estados Unidos em 2011.

Apesar do uso massivo de decisões estruturantes ao longo dos anos, houve um claro declínio na concessão dessas medidas na década de 90 pelos tribunais norte-americanos, uma vez que os litígios estruturais passaram a ser vistos como interferências excessivas no âmbito da Administração Pública pelo Congresso e pelo próprio Poder Judiciário, ferindo o princípio da separação de poderes (GILLES, 2003, p. 144-145). De acordo com Porfiro (2018, p. 35), o Poder Legislativo determinou sérias restrições às *injunctions* com a promulgação da *Prison Litigation Reform Act (PLRA)*, em 1996, impondo significativos limites à atuação dos juízes.

### **3.1.2 ARGENTINA**

Em 2005, a Suprema Corte da Argentina julgou o célebre caso *Verbitsky*, atinente ao problema da superlotação carcerária na província de Buenos Aires. De acordo com as diretrizes estabelecidas pela Corte, a capital deveria, em conjunto com a sociedade civil, elaborar um plano contendo mudanças nas políticas criminais e prisionais, em adequação às disposições da ONU sobre condições de encarceramento (PORFIRO, 2018, p. 161).

Entre outras medidas, a Corte impôs aos juízes competentes que fizessem cessar, em 60 dias, a detenção de menores e enfermos nas delegacias de polícia, bem como todas as detenções que acarretassem tratamento cruel, desumano ou degradante ou que estivessem suscetíveis de atrair uma responsabilidade internacional ao Estado Federal. Além disso, o Tribunal ordenou ao Poder Executivo que enviasse, em 30 dias, um relatório informando as condições das prisões, a fim de ponderar a necessidade de detenção ou substituição por outras medidas cautelares menos gravosas. Ainda, o Poder Executivo ficou responsável por informar à Corte, a cada 60 dias, sobre as medidas tomadas, bem como pela organização de uma mesa de diálogo com a participação de todos os envolvidos (ARGENTINA, 2005, p. 84-85).

Nesse sentido, Puga (2012, p. 130-132) reconhece a relevância da decisão para a diminuição da superlotação prisional e ampliação do debate público sobre os direitos da população carcerária, mas destaca que o engajamento político do Poder Executivo de Buenos-

Aires, somado ao crescimento econômico da cidade no período, foi crucial para a solução de parte do problema. De acordo com a autora, Felipe Solá, então prefeito da província, concorreu com as diretrizes estabelecidas na decisão desde o início da ação, passando a diligenciar medidas legislativas e executivas no sentido de trazer melhorias para os detentos. Contudo, os principais efeitos do julgado só duraram enquanto Solá se manteve no poder, pois assim que houve a mudança de governo, os problemas no sistema penitenciário retornaram.

### 3.1.3 ITÁLIA

Em 2013, no julgamento do famoso caso *Torregiani e outros vs. Itália*, a Corte Europeia de Direitos Humanos constatou violações sistêmicas de direitos fundamentais dentro do sistema carcerário italiano, por meio de queixas formuladas por 7 presos contra o governo, na qual alegaram problemas como superlotação nas celas, iluminação inadequada e falta de água quente. Desse modo, o Estado foi condenado por violação ao art. 3º da Convenção Europeia, cujo dispositivo proíbe a aplicação de tratamentos cruéis, desumanos e degradantes. Ainda, a Corte estipulou o prazo de 1 ano para que os agentes públicos responsáveis implementassem reformas a fim de solucionar o problema (PORFIRO, 2018, p. 169).

Sem embargo, a Itália adotou uma série de medidas visando à correção da situação, como a ampliação das penas alternativas à prisão e a prisão domiciliar, assim como passou a criar mecanismos para reduzir a pena dos que estavam cumprindo em condições degradantes. Em 2016, o relatório *Annual Penal Statistic Study*, do Conselho da Europa, revelou que a realidade carcerária da Itália melhorou desde 2013 e as metas estabelecidas pela Corte foram parcialmente cumpridas, entretanto, os presídios continuam superlotados e as condições de encarceramento ainda são críticas (PORFIRO, 2018, p. 170).

### 3.1.4 COLÔMBIA

A Corte Constitucional da Colômbia incorporou a adoção das *structural injunctions* no ano de 1997, a partir da criação da doutrina do Estado de Coisas Inconstitucional, com a *Sentencia Unificación* (SU) n.º 559, que julgou uma lide envolvendo direitos previdenciários de 45 professores dos municípios de *María La Baja* e *Zambrano*. Conforme aponta Campos (2019, p. 127), os docentes pleiteavam sua filiação ao Fundo de Prestação Social, para onde destinavam, obrigatoriamente, 5% de seus subsídios, objetivando o recebimento de serviços de saúde ou de seguridade social. Apesar de efetuados os pagamentos, as autoridades municipais negavam-se a filiá-los e, conseqüentemente, os benefícios não lhes eram concedidos.

Segundo Campos (2019, p. 132-160), a doutrina do ECI passou a ser aplicada, ao longo

do tempo, em outras áreas sociais envolvendo falhas estruturais na Colômbia: direito de petição dos aposentados (*Sentencia* T-068/98); sistema prisional (*Sentencias* T-153/98, T-388/13 e T-762/15); ausência de convocação de concurso público para notários (*Sentencias* SU-250/98 e T-1.695/00); falhas na proteção dos direitos humanos (*Sentencia* T-590/98); atraso no pagamento das verbas de aposentadoria (*Sentencia* T-525/99) e deslocamento forçado (*Sentencia* T-025/04).

Embora a *Sentencia* T-153/98 tenha inaugurado a decretação do ECI dentro do sistema prisional da Colômbia, a decisão não surtiu efeitos práticos na solução dos problemas que assolam a população carcerária do país. Esse fato pode ser evidenciado em duas recentes decisões da Corte. Na *Sentencia* T-388 de 2013, por exemplo, os juízes identificaram a ocorrência de um novo ECI dentro do sistema prisional, principalmente, em decorrência da superlotação dos presídios. Por seu turno, na *Sentencia* T-762 de 2015, o Tribunal constatou a permanência do quadro de violações massivas e generalizadas de direitos fundamentais dos presos (CAMPOS, 2019, p. 134-140).

### **3.1.5 BRASIL**

De acordo com Porfiro (2018, p. 143-145), o Supremo Tribunal Federal adotou a dinâmica dos litígios estruturantes a partir do caso Raposa Serra do Sol, em 2013, bem como no julgamento liminar da ADPF 347, em 2015. Tal como já amplamente abordado ao longo do presente trabalho, no dia 09/09/2015, o STF reconheceu o ECI dentro do sistema carcerário brasileiro, constatando violações massivas e reiteradas de direitos fundamentais dos presos.

A adoção da doutrina do ECI no Brasil remonta às assertivas de Virgílio Afonso da Silva (2010, p. 515-530) sobre migração de ideias constitucionais, que dizem respeito à livre troca de experiências, ideias e teorias entre diferentes países. O autor explica que esse câmbio de ideias não é vinculativo, mas ocorre a nível de argumentação, pois mesmo que os Tribunais não possuam legislações ou instituições comuns, a aproximação ocorre por meio do discurso jurídico. Desse modo, o debate sobre migração de teorias constitucionais está muito mais atrelado ao diálogo estabelecido entre os Tribunais do que ao “transplante” de regras escritas propriamente ditas. Esse mecanismo de conversação é o que permite ao julgador, por exemplo, a recepção da jurisprudência de outros estados, com a importação de diferentes institutos.

Não restam dúvidas de que a tese do ECI configura um claro exemplo de migração de ideia ou teoria constitucional advinda de outro ordenamento jurídico. Na tentativa de solucionar o quadro de violação massiva de direitos humanos dos presos, o STF acabou por importar o instituto da jurisprudência colombiana, decretando o Estado de Coisas Inconstitucional dentro

do sistema penitenciário brasileiro. Nesse sentido, na próxima seção do artigo, nos debruçaremos sobre a investigação dos efeitos da decisão da Suprema Corte em sede de medida cautelar, a partir dos estudos empíricos conduzidos por Breno Baía Magalhães.

#### **4. EFEITOS DA MEDIDA CAUTELAR NA ADPF 347: A REAÇÃO DOS PODERES DA REPÚBLICA**

Após reconhecer o ECI dentro do sistema prisional, o relator do caso, Ministro Marco Aurélio, entendeu que somente duas das oito cautelares requeridas eram passíveis de deferimento, bem como o Ministro Roberto Barroso propôs a concessão de uma cautelar *ex officio* (STF, ADPF 347, 2015, Dje 09/09/2015, p. 209-210). Quanto ao mérito da ação, até a data de elaboração do presente artigo (abril de 2021), o STF não apresentou manifestação, tampouco sinalizou o julgamento.

Quanto à cautelar “b”, que deferiu a obrigatoriedade da audiência de custódia, Magalhães (2019, p. 8) aponta que tal pauta já havia sido objeto de discussão no STF, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5.240, que reconheceu a constitucionalidade da obrigatoriedade de realização da audiência de custódia em todo os tribunais do país, após a prisão em flagrante, razão pela qual não houve inovação na ordem jurídica brasileira (MAGALHÃES, 2019, p. 8).

No que tange à cautelar “h”, de descontigenciamento dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), com o intuito de realocá-los para os fins que motivaram sua criação, esta também não provocou mudanças na situação fática dos encarcerados brasileiros, tendo em vista que, durante o julgamento, o então advogado-geral da União (AGU), Luís Inácio Lucena Adams, comunicou aos ministros que tais recursos já haviam sido descontigenciados (MAGALHÃES, 2019, p. 9). Diante dessa informação, o Ministro Teori Zavascki entendeu que o cerne da questão não está na falta de recursos, mas sim na ausência de ações direcionadas à utilização do orçamento prisional. Desse modo, Barroso estipulou o prazo de 60 dias para a União comprovar as alegações trazidas à baila pelo advogado (STF, ADPF 347, 2015, Dje 09/09/2015, p. 18-76).

Na mesma linha, a cautelar deferida *ex officio* não teve o condão de alterar a situação fática atual dos presídios, já que o seu único objetivo era exigir da União e dos Estados-membros informações detalhadas acerca dos números do sistema carcerário brasileiro, que o Ministro Barroso alegou não ter nos autos (MAGALHÃES, 2019, p. 9).

Não obstante a maioria das cautelares deferidas serem inócuas, a decisão liminar do

STF provocou reações nos demais poderes da União que não foram capazes de fazer cessar o quadro de violações de direitos dos presos.

#### **4.1 PODER LEGISLATIVO**

No âmbito do Poder Legislativo, o Senador Antônio Carlos Valadares (PSB/SE), no intuito de criar balizas à atuação do STF, propôs, no dia 11/11/2015, o Projeto de Lei (PL) n.º 736, objetivando a regulamentação da doutrina do ECI por intermédio da alteração das Leis n.º 9.882/99 e 13.105/15 (BRASIL, PL 736, 2015, p. 1). O Senador indicou, no art. 9º-B do PL, a celebração do chamado “Compromisso Significativo”, tese desenvolvida pela Corte Sul-Africana, que é uma espécie de acordo celebrado entre determinado segmento da sociedade e o Estado, visando cessar a ação ou omissão violadora de preceito fundamental, por meio da elaboração e execução de programas socioeconômicos.

Na África do Sul, a tentativa de engajamento era realizada antes da decisão judicial, momento em que a Corte Constitucional já tinha conhecimento das desigualdades existentes entre as partes. Contudo, no ano de 2009, a Corte identificou problemas nos processos de Compromisso Significativo firmados antes da propositura da ação, razão pela qual decidiu adotá-lo após a decisão final, o que foi bastante criticado por diversos defensores da tese, que sustentam a necessidade da celebração do engajamento antes da judicialização da demanda (WILLIAMS, 2014. p. 829-832).

Não obstante, passados aproximadamente sete anos, o Projeto de Lei encontra-se arquivado na Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJC) do Senado Federal, sem a escolha de uma relatora ou relator.

#### **4.2 PODER EXECUTIVO**

Com as rebeliões que ocorreram no ano de 2016, o Poder Executivo decidiu efetivar a decisão do STF que requereu o descontingenciamento das verbas do FUNPEN, editando a Medida Provisória n.º 755 que, após perder sua eficácia, foi reeditada pela MP n.º 781, com o escopo de proporcionar recursos e meios de financiamento e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional (art. 1º da Lei 13.500/2017) (STF, ADPF 347, 2017, p. 1, *online*).

Irresignado com a edição da MP n.º 755, o PSOL peticiou emenda à inicial, alegando que a citada MP aprofundou o Estado de Coisas Inconstitucional, tendo em vista que o art. 1º permitiu a utilização dos recursos do FUNPEN para finalidades diversas das que motivaram a

sua criação como, por exemplo, “política de redução da criminalidade” e inteligência policial”.

No decurso do pedido, os autores sustentaram que a resolução do problema não está na construção de mais presídios, devendo, portanto, haver o combate à cultura do encarceramento, porém, reconheceu a necessidade da realização de despesas, a fim de criar novas vagas nos presídios brasileiros. Diante dessas mudanças, o partido requereu a declaração da inconstitucionalidade da MP, no que tange aos arts. 1º, 2º e 3º, argumentando que, além de descumprirem a decisão proferida pelo Supremo, uma vez que, um dos pedidos era justamente fundado na melhoria da distribuição dos recursos do FUNPEN, violam a Constituição Federal, razão pela qual os requerentes pediram o recebimento do aditamento como ADI.

No dia 03 de fevereiro de 2017, o Ministro Marco Aurélio acolheu o pedido de aditamento à inicial, no que tange ao descumprimento da decisão liminar, por parte da União, porém, até a data de elaboração do presente artigo (abril de 2021), o relator não apreciou os pedidos exarados na exordial (BRASIL, 2017, p. 6, *online*).

Outrossim, no art. 6º da supramencionada lei, a União se comprometeu a transferir obrigatoriamente aos Estados, Distrito Federal e Municípios valores a título de dotação orçamentária do FUNPEN. Contudo, nos autos da ADPF, alguns Estados da federação, como Mato Grosso do Sul, Alagoas, Piauí, Sergipe, São Paulo, Bahia, Rio Grande do Sul e Ceará, vêm questionando a demora na liberação dos recursos e consequente descumprimento da medida liminar.

### **4.3 PODER JUDICIÁRIO**

Após a decisão proferida nos autos da ADPF 347, o STF virou alvo de inúmeras Reclamações Constitucionais, que alegavam o descumprimento, por parte de vários órgãos do Judiciário brasileiro, da realização da audiência de custódia, bem como indeferiu, por unanimidade, o requerimento de decretação do ECI no sistema carcerário da Bahia, proposto por meio da ADPF n.º 404, que requereu a nomeação de agentes penitenciários aprovados em concurso público realizado no ano de 2014 (STF, ADPF 404, 2016, p. 2-3, *online*).

Dentre outras importantes decisões proferidas pelo STF relacionadas ao sistema carcerário, a mais importante até o momento diz respeito ao Recurso Extraordinário n.º 641.320/RS, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes (MAGALHÃES, 2019, p. 11-12). Trata-se de recurso interposto pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul (MP/RS) contra acórdão do Tribunal de Justiça, que determinou a condenado em regime semiaberto o cumprimento da

pena em regime domiciliar. Com efeito, o MP pugnou pela impossibilidade material de fixação do regime domiciliar fora das hipóteses legais nos casos de condenados em regime semiaberto, sob pena de afronta ao princípio da legalidade. Segundo o órgão, questões relacionadas à superlotação carcerária deveriam ser resolvidas no âmbito da Administração Pública, não podendo servir como justificativa para a concessão da prisão domiciliar (STF, RE 641.320/RS, Dje 11/05/2016, p. 1-2).

De acordo com Gilmar Mendes, a desconsideração da progressão de regime e consequente manutenção no regime mais gravoso, em virtude da ausência de vagas no estabelecimento adequado, viola o princípio da individualização da pena, uma vez que STF já julgou que há direito à individualização na execução penal (HC 82.959), e declarou inconstitucional a fixação de regime integralmente fechado (STF, RE 641.320/RS, Dje 11/05/2016, p. 08).

Em que pese refutar a possibilidade de manutenção do condenado em regime mais gravoso por falta de vagas, o ministro-relator considerou o cumprimento em regime domiciliar como de difícil fiscalização e, portanto, pouco eficaz. Contudo, não descartou tal possibilidade até a estruturação de outras medidas, como: a) saída antecipada; b) liberdade eletronicamente monitorada e c) penas restritivas de direitos e/ou estudos (STF, RE 641.320/RS, Dje 11/05/2016, p. 14).

Com o escopo de tornar efetivas as medidas acima expostas, o Mendes recomendou que os órgãos do Poder Judiciário e do MP, mais especificamente o CNJ e o CNMP, se responsabilizassem pelo desenvolvimento e fiscalização das propostas sugeridas durante o voto. À vista disso, sugeriu ao CNJ a elaboração das seguintes medidas: a) no prazo de 180 dias, projeto de reestruturação do Cadastro Nacional de Presos; b) relatório acerca da implantação das centrais de monitoramento e penas alternativas; c) relatório para a extensão do Programa Começar de Novo e a criação de projetos com o fim de ofertar estudos e trabalhos aos encarcerados; d) em um ano, relatório com propostas para a ampliação do número de vagas nos regimes semiaberto e aberto (MAGALHÃES, 2019, p. 14).

Contudo, o Ministro Ricardo Lewandowski, presidente do STF e CNJ à época dos fatos, contestou as recomendações de Mendes, argumentando que o STF não tem competência para interferir nas funções e agendas do CNJ. Complementou, ainda, que o CNJ já exerce importantes ações afetas à execução penal, além de ter sustentado que a criação de vagas no sistema carcerário para os regimes semiaberto e aberto deveria ser atribuição do Poder Executivo (MAGALHÃES, 2019, p. 14).

## **5. REFLEXOS DA DECRETAÇÃO DO ECI NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO: COMPARAÇÃO DOS DADOS ENTRE OS ANOS DE 2015 E 2019**

Com o propósito de discorrer a respeito da realidade vivenciada no cárcere brasileiro, foram levantados dados nos sítios do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), referente às informações relacionadas à População Prisional, Condições e Lotação, Estruturas dos Estabelecimentos, realização de Audiências de Custódia e minorias nos estabelecimentos penais, no período de 2015 e 2019. O objetivo é demonstrar a efetividade (ou não) da decretação do ECI no sistema carcerário.

A partir da análise dos dados obtidos, foi possível traçar o perfil das pessoas privadas de liberdade no país. De acordo com o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), em 2015, de uma população carcerária de 698.618 pessoas, cerca de 54% da população prisional eram jovens, considerados entre a faixa etária de 18 até 29 anos. Ainda segundo o DEPEN, no mesmo ano, cerca de 419.263 dos detentos eram pessoas negras, equivalendo a 60% da população carcerária. Nesse diapasão, o Departamento informou que, para cada 100.000 homens negros, existiam 1.012 negros aprisionados (BRASIL, 2015d, p. 36-39).

No ano de 2019, esse cenário não apresentou significativas alterações. De acordo com o DEPEN, de uma população carcerária de aproximadamente 748.009, estima-se que 45% é composta por jovens entre 18 e 29 anos (BRASIL, 2019a). Quanto ao critério de cor/raça, a proporção de negros é de 66%, o que equivale a 493.685 dos presidiários.

No que tange ao grau de escolaridade, o DEPEN apurou que, em 2015, a maioria dos encarcerados tinha baixa instrução educacional: 51% com o ensino fundamental incompleto; 14% com o ensino fundamental completo; 14% com o ensino médio incompleto; 9% com o ensino médio completo; 7% eram alfabetizados sem curso regular; 4% eram analfabetos e 1% com o ensino superior incompleto. Não houve registros de presos com ensino superior (BRASIL, 2015d, p. 41-42).

Em 2019, o número de presos com baixa escolaridade permaneceu alto: 48,72% com o ensino fundamental incompleto; 14,21% com o ensino médio incompleto; 12,47% com o ensino fundamental completo; 9,16% com o ensino médio completo; 5,55% alfabetizados sem curso regular; 3,27% analfabetos; 0,92% com ensino superior incompleto; 0,53% com ensino superior completo; 0,04% com pós-graduação (*lato ou stricto sensu*) e 5,12% não informaram o grau de escolaridade (BRASIL, 2019a).

Outro importante dado importante diz respeito ao regime prisional dos detentos. Em

2015, 40% dos presos cumpriam pena em regime fechado; 37% eram presos provisórios; 16% estavam em regime semiaberto e 6% sentenciados no regime aberto. Já em 2019, houve um aumento do número de presos no regime fechado (48,47%). Por outro lado, com o avanço da realização das audiências de custódia, o número de presos provisórios diminuiu para 29,75%. Os demais presos cumpriam penas nos regimes semiaberto e aberto, tratamento ambulatorial ou medida de segurança (BRASIL, 2015d, p. 16).

Ainda em 2015, o CNMP realizou levantamento sobre a capacidade dos presídios brasileiros em 1.554 estabelecimentos prisionais. A partir da pesquisa, foi possível identificar que os presídios têm capacidade para aproximadamente 402.187 pessoas. Contudo, a taxa de ocupação era de 169,88%, isto é, os presídios comportavam cerca de 683.216 pessoas (BRASIL, 2015). A mesma pesquisa foi realizada no ano de 2019, em 1.393 estabelecimentos prisionais, onde foi possível constatar que houve um aumento significativo da capacidade das penitenciárias (446.320). Entretanto, o número de detentos permaneceu acima da capacidade (720.585) permitida (BRASIL, 2019b). Com o aumento da capacidade dos presídios, o déficit de vagas diminuiu de 281.043 para 274.265, se comparados os anos de 2015 e 2019 (BRASIL, 2019a).

No que concerne à realização de audiência de custódia, o CNJ informou que estas só foram efetivadas no ano de 2015, quando o STF julgou a ADI 5.240 e a ADPF 347. Ainda segundo o CNJ, de fevereiro de 2015 a dezembro de 2019, foram realizadas aproximadamente 652 mil audiências de custódia no país (BRASIL, 2019c).

Entretanto, os números do CNJ apontam que, ainda em 2015, quando houve a confirmação da obrigatoriedade das audiências, somente foram realizadas 2.175 audiências de custódia em todo o país, sendo que 1.016 resultaram na conversão do flagrante em prisão preventiva; nas demais (1.159) houve a concessão de liberdade provisória. Do total de audiência realizadas, foram constatados 27 casos de torturas ou maus tratos. Na maioria dos estados brasileiros, foram realizadas uma média de seis audiências por mês para cada Estado (BRASIL, 2015c).

Já no ano de 2019, quatro anos após a decretação do ECI, o CNJ apontou que foram realizadas 221.771 audiências, sendo que 132.049 resultaram na conversão do flagrante em prisão preventiva; enquanto nas demais audiências (89.195) foi concedida a liberdade provisória. Do total de audiências realizadas, foram constatados 13.855 casos de torturas ou maus tratos causados por ação policial. Os estados que menos realizaram audiências foram Roraima (25), Espírito Santo (47), Rio Grande do Norte (137) e Tocantins (310) (BRASIL, 2019c).

Tal qual acima mencionado, o objetivo desta seção foi realizar um comparativo entre os anos de 2015 e 2019, a fim de demonstrar os reflexos (ou não) da decretação do ECI no sistema carcerário brasileiro. Contudo, após incansáveis buscas, não foi possível obter os relatórios atualizados do cárcere, que anualmente eram disponibilizados pelos órgãos de segurança pública e pelo CNJ. Aliás, após pesquisas realizadas no site do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), além de encontrarmos dificuldade no manuseio do site para o acesso aos dados do DEPEN, observou-se uma diminuição nos indicadores da segurança pública, bem como desaparecimento de relatórios dos anos anteriores, o que demonstra a ausência de prioridade do poder público com a pauta carcerária, dificultando até mesmo a pesquisa científica sobre o tema.

## 6. CONCLUSÃO

Não se pode olvidar quanto à situação caótica enfrentada pelas 748.009 pessoas privadas de liberdade no país, contudo, é preciso atentar para o risco que se assume com a importação de teorias estrangeiras de efetividade questionável, como se aptas fossem a colocar fim à determinada realidade inconstitucional de um país. Em que pese as massivas violações de direitos fundamentais sofridas pela população carcerária brasileira, a doutrina do Estado de Coisas Inconstitucional não representou a solução para os problemas estruturais vivenciados no cárcere, seja pela concessão de liminares inócuas ou pela fraca reação apresentada pelos Poderes da República, resultando na permanência do “inferno dantesco” característico das prisões brasileiras: celas superlotadas dominadas pelo “reino do terror”, compostas por uma maioria negra com baixa instrução educacional.

Embora lamentável e estarrecedora, essa realidade não é de todo surpreendente. Tomada de empréstimo da Corte Constitucional Colombiana (CCC), a doutrina do ECI não foi capaz de fazer cessar as violações de direitos nos 7 casos em que a tese foi utilizada no país, principalmente no que concerne ao sistema prisional colombiano.

Conforme já evidenciado ao longo do presente trabalho, as cautelares deferidas não inovaram no ordenamento jurídico, posto que: 1) o STF já havia decidido pela obrigatoriedade de realização da audiência de custódia em todo o país (ADI 5.240/15); 2) durante o julgamento liminar da ADPF 347, Luís Inácio Lucena Adams (então AGU), comunicou aos ministros que os recursos da FUNPEN já haviam sido descontingenciados e 3) a cautelar *ex officio* proposta por Barroso não teve o condão de alterar a situação fática atual dos presídios, já que o seu único objetivo era exigir da União e dos Estados-membros, informações detalhadas acerca dos números do sistema carcerário brasileiro.

A mais importante decisão proferida pelo STF pós-ADPF 347, relacionada ao sistema penitenciário, diz respeito ao julgamento do Recurso Extraordinário n.º 641.320/RS, em que o ministro-relator, Gilmar Mendes, sugeriu ao CNJ medidas diversas da privação de liberdade na ausência de vagas adequadas dentro dos presídios, contudo, o próprio presidente do STF e CNJ à época dos fatos, Ricardo Lewandowski, contestou as recomendações de Mendes, argumentando que o STF não tem competência para interferir nas funções e agendas do CNJ. Em relação à resposta apresentada pelo Poder Legislativo, embora tenha sido apresentado o Projeto de Lei n.º 736/15, o Senador Antônio Carlos Valadares (PSB/SE) não poupou críticas à adoção da doutrina no Brasil, além de ter baseado a proposta na celebração de um “Compromisso Significativo” que contou com críticos até no seu país de origem (África do Sul). Além disso, passados aproximadamente sete anos, o Projeto de Lei encontra-se arquivado na CCJC do Senado Federal, sem a escolha de uma relatora ou relator.

Quanto à reação do Poder Executivo, o próprio PSOL, autor da ADPF 347, requereu emenda à inicial para acrescentar as Medidas Provisórias editadas (MPs n.º 755 e 781), alegando que a MP n.º 755 teria aprofundado o ECI no sistema prisional, tendo em vista que alguns dispositivos permitiram a utilização dos recursos do FUNPEN para finalidades diversas das que motivaram a sua criação.

A experiência do ECI vivenciada no Brasil somente confirma aquilo que pressupõe a eficácia da adoção de medidas estruturais em determinado ordenamento jurídico: a ação conjunta e coordenada dos poderes da República, a imperiosa ocorrência de um diálogo institucional entre os envolvidos e, principalmente, engajamento político. Uma breve análise dos casos envolvendo litígios estruturais no Direito Comparado é capaz de demonstrar que, em países onde houve maior comprometimento por parte do Congresso Nacional e do Executivo Federal, as ações estruturantes foram dotadas de maior eficácia.

Portanto, conclui-se que o Poder Judiciário não consegue, por si só, pôr fim a violações generalizadas de direitos fundamentais, o que parece depender muito mais do contexto sócio-político do *locus* onde o conflito se estabelece. É ingênuo imaginar que o Judiciário seria capaz de solucionar problemas políticos, sociais e econômicos que os outros Poderes não foram capazes de resolver. Embora não se negue a importância da intervenção judicial estrutural no impulsionamento do debate sobre transgressões de direitos fundamentais, é preciso reconhecer que somente a atuação conjunta do Congresso, do Executivo e da sociedade civil tem o condão de gerar mudanças reais e permanentes na sociedade, e que a ausência desse protagonismo provavelmente manterá a efetividade da doutrina ECI no campo da utopia, em detrimento do vilipêndio dos direitos mais básicos da população carcerária.

## REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 5.

ARGENTINA, Corte Suprema de Justiça. **Verbitsky Horacio c/ s/ Habeas Corpus**, Fallos 328:1146, julg. 3.5.2005, p. 84-85 do inteiro teor do acórdão. Disponível em: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=5824581&cache=1537561480810>. Acesso em: 17 abr. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n.º 736/2015**. Altera as Leis n.º 9.882, de 3 de dezembro de 1999, e 13.105, de 16 de março de 2015, para estabelecer termos e limites ao exercício do controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124010>. Acesso em: 09 mar. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Estatísticas Sobre Audiência de Custódia em 2015**. 2015c. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=be50c488-e480-40ef-af6a-46a7a89074bd&sheet=ed897a66-bae0-4183-bf52-571e7de97ac1&lang=pt-BR&opt=cursel>. Acesso em: 06 mar. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Estatísticas Sobre Audiência de Custódia em 2019**. 2019c. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=be50c488-e480-40ef-af6a-46a7a89074bd&sheet=ed897a66-bae0-4183-bf52-571e7de97ac1&lang=pt-BR&opt=cursel>. Acesso em: 06 mar. de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Sistema Prisional em Números**. 2019b. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>. Acesso em: 09 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição inicial da ADPF 347**. ADPF n.º 347 (0003027-77.2015.1.00.0000). Partido Socialismo e Liberdade. 26 de maio de 2015. 2015a. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560>. Acesso em: 08 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na ADPF 347**. ADPF n.º 347 (0003027-77.2015.1.00.0000). Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Ministro Marco Aurélio. 09 de setembro de 2015. 2015b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 08 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Julgamento de Mérito da ADPF 404**. ADPF n.º 404 (4000374-97.2016.1.00.0000). Confederação dos Servidores Públicos do Brasil. 04 de maio de 2016. 2016b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341215514&ext=.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Julgamento de Mérito do RE 641.320**. RE 641.320 (Sem número único). Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. 13 de maio de 2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4076171>. Acesso em: 31 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Segurança Pública: Departamento Penitenciário Nacional. **Presos em Unidades Prisionais no Brasil no período de julho a dezembro de 2019**. 2019a. Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWl2MmJmMzYtODA2MC00YmZiLWI4M2ItNDU2ZmlyZjFjZGQ0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 09 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública: Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN – Dezembro de 2015**. 2015d. Disponível em: [https://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil/relatorio\\_2015\\_dezembro.pdf](https://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil/relatorio_2015_dezembro.pdf). Acesso em: 06 mar. 2021.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Salvador: Juspodivm, 2019.

COTA, Samuel Paiva; NUNES, Leonardo Silva. Medidas estruturais no ordenamento jurídico brasileiro: os problemas da rigidez do pedido na judicialização dos conflitos de interesse público. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 55, n. 217, p. 243-255, mar. 2018. Disponível em: [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril\\_v55\\_n217\\_p243](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p243).

DALLA, Humberto; CÔRTEZ, Victor Augusto Passos Villani. As medidas estruturantes e a efetividade das decisões judiciais no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 13, n. 13, 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/11920/9333>.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações Estruturais e o Estado de Coisas Inconstitucional: A Tutela dos Direitos Fundamentais em Casos de Graves Violações pelo Poder Público**. Curitiba: Juruá Editora, 2019.

DA SILVA, Virgílio Afonso. Integração e diálogo constitucional na América do Sul. In: BOGDANDY, Armin von; PIOVESAN, Flávia; ANTONIAZZI, Mariela Morales (orgs.). **Direitos humanos, democracia e integração jurídica na América do Sul**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 515-530.

DIDIER JUNIOR, Freddie; ZANETI JUNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. **Civil Procedure Review**, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 46-64, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://www.civilprocedurereview.com>.

FISS, Owen. Two models of adjudication. In: DIDIER JR. Freddie, JORDÃO, Eduardo Ferreira (Org.). **Teoria do processo: panorama doutrinário mundial**. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 761.

GILLES, Myriam. An autopsy of the structural reform injunctions: Oop's...it's still moving. **University of Miami Law Review**, v. 58, p. 144-145, 2003.

MAGALHÃES, Breno Baía. O Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do Direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. **Revista DireitoGV**, v. 15, n. 2, 2019a, e1916.

PERES, Elena Pajaro. A pequena Bridges e seu grande feito. **Sankofa** (São Paulo), v. 6, n. 11, p. 119-120, 2013. Disponível em: <https://sites.google.com/site/revistasankofa/sankofa-11>.

PORFIRO, Camila Almeida. **Litígios estruturais: Legitimidade democrática, procedimento e efetividade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

PUGA, Mariela. **Litigio y cambio social em Argentina y Colombia**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2012, p. 72.

SABEL, Charles; SIMON, William. Desestabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, p. 1016-1.101, 2004.

WILLIAMS, Lucy A. The right to housing in South Africa: an evolving jurisprudence. **Columbia Human Rights Law Review**, v. 45, n. 3, p. 816-845, 2014.