

PROCESSO ESTRUTURAL E ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

Prof. Me. Gianfranco Faggin Mastro Andréa
Instagram: [prof.gian_faggin](https://www.instagram.com/prof.gian_faggin)

PROCESSO ESTRUTURAL

❖ Origem: caso *Brown versus Board of Education of Topeka* (1954)

❖ Abram Chayes e Owen Fiss

❖ Problema estrutural



“O problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal” (DIDIER JR; ZANETI JR; OLIVEIRA, 2021, p. 427).

❖ Litígios estruturais

+ conflituosidade

+ complexidade



“Litígios estruturais são litígios coletivos irradiados, decorrentes do modo como uma estrutura burocrática – usualmente, pública, mas, excepcionalmente, privada – opera. O funcionamento da estrutura é a causa do litígio, e a solução depende de sua alteração. Tratar apenas os efeitos do litígio pode trazer resultados aparentes e de curto prazo, mas que não serão duradouros nem significativos. Pelo contrário, é possível que soluções não estruturais agravem o litígio, no longo prazo” (VITORELLI, 2021, p. 90).

PROBLEMA & LITÍGIO ESTRUTURAIS



**PROCESSO INDIVIDUAL E
COLETIVO TRADICIONAIS**
(paliativo)

PROCESSO ESTRUTURAL

PROCESSO ESTRUTURAL

Conceito de Processo Estrutural

“Um processo estrutural é aquele que busca resolver, por intermédio da atuação da jurisdição, um litígio estrutural, mediante reformulação de uma estrutura (entendida como instituição, política ou programa) cujo mau funcionamento é a causa do litígio. Essa reestruturação se dará por meio da elaboração de um plano implementado ao longo de um considerável período de tempo, com o objetivo de transformar o comportamento da estrutura para o futuro. A reestruturação implicará avaliação e reavaliação dos impactos diretos e indiretos da operação institucional, os recursos necessários e suas fontes, os efeitos colaterais da mudança promovida pelo processo sobre os demais atores sociais que interagem com a instituição, o que ressalta o caráter policêntrico, e não bilateral, de um processo estrutural. O processo estrutural é, portanto, um processo-programa. Ele pretende a implementação de um plano de alterações significativas e duradouras sobre a estrutura ou instituição cujo comportamento causa o litígio, para que ele seja progressivamente alterado e o litígio evolua” (VITORELLI, 2021, p. 70).

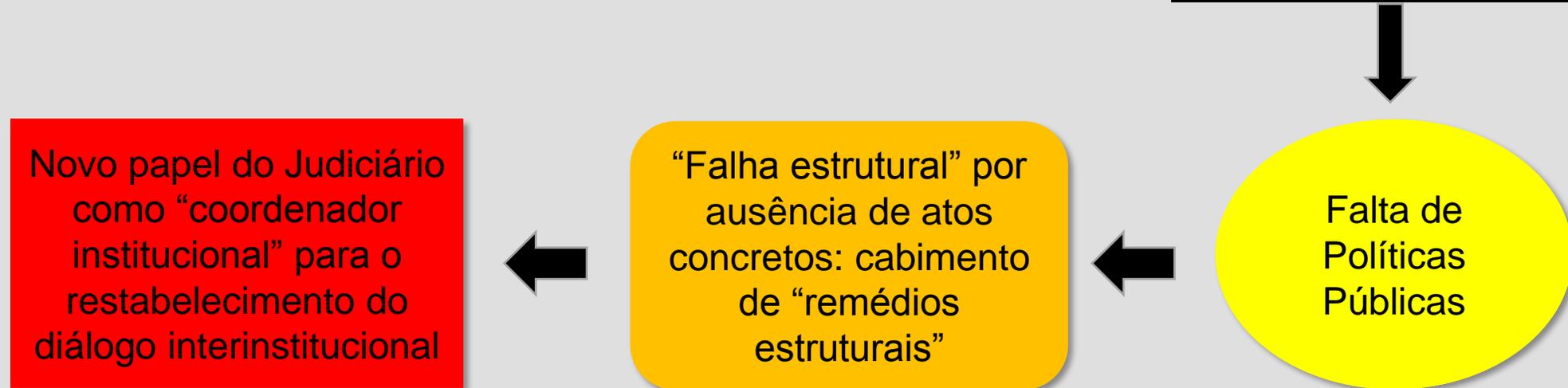
PROCESSO ESTRUTURAL

CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO ESTRUTURAL:

- ✓ Reestruturação;
 - ✓ Policentria/multipolaridade (Fuller e a metáfora da teia de aranha);
 - ✓ Flexibilidade;
 - ✓ Efeito prospectivo com monitoramento prolongado;
 - ✓ Coletividade;
 - ✓ Complexidade;
 - ✓ Desenvolvimento por meio de procedimento bifásico;
 - ✓ Dialogicidade, participação ampliada e consenso.
- 

ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

1 – Omissões constitucionais normativas e não normativas



ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

2 – Origem do ECI: Colômbia

- **Controle de constitucionalidade misto**

- **Acción de tutela:** ação contra violação de direito fundamental apresentada por qualquer cidadão

sem advogado perante qualquer juiz. Chega como recurso à CCC que identifica falhas estruturais nas prestações de serviços pelo Estado.

Abstrato
(Corte Constitucional da Colômbia)
- Acción pública de inconstitucionalidad

Difuso
(Corte Constitucional da Colômbia apenas como revisor recursal)



Termômetro de inconstitucionalidades e violação de direitos fundamentais de forma reiterada e massiva



ECI é uma evolução da acción de tutela

ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

3 – Evolução dos Casos na Colômbia: *Sistema Carcerário e Deslocamento interno forçado de pessoas*

- **8 casos principais** (primeira vez na Sentencia de unificacion 559/1997), mas o destaque em que se verifica a solidificação do conceito, pressupostos e efeitos ocorreu em dois casos:
 - ✓ **Sistema carcerário colombiano** - Sentencia T – 153 de 1998
 - primeira decisão efetivamente estrutural;
 - ausência de políticas públicas para proteção de d. fundamentais dos presos;
 - papel contramajoritário da CCC (proteção de direito de minorias sem repres. política);
 - determina ordens precisas e com prazos; início do diálogo institucional: resultou em construção/reforma de presídios: gerou 20 mil vagas;
 - Falhou pois não houve monitoramento posterior (ordens devem ser flexíveis e supervisionadas).

ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

- ✓ **Deslocamento interno forçado de pessoas** – Sentencia T – 025/2004
 - FARC - 6 milhões de pessoas afetadas (vulneráveis);
 - Chega à CCC centenas de casos por meio da acción de tutela apontando violação de direitos fundamentais.
 - CCC declara o Estado de Coisas Inconstitucional e estabelece pressupostos:
 - violação massiva, reiterada e generalizada de direitos fundamentais;
 - Omissão das autoridades devido a bloqueios políticos, institucional e estrutural;
 - Necessidade de remédios estruturais dirigidos a uma pluralidade de órgãos.
 - A CCC se vale de ordens flexíveis para diversas autoridades de diferentes poderes (abertura para o diálogo institucional);
 - A CCC realiza o monitoramento posterior com novas ordens (14 audiências públicas e 84 autos de acompanhamento).

ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

4 – Conceito de ECI:

É a técnica de decisão voltada a sanar um quadro de violação massiva, generalizada e sistemática de direitos fundamentais, decorrente de ações/omissões em função de bloqueios políticos e/ou institucionais de diferentes autoridades/órgãos/Poderes Públicos que prejudicam um grupo vulnerável de pessoas. E neste sentido, somente transformações estruturais em relação ao Poder Público serão capazes de modificar a situação de inconstitucionalidade, a tal ponto que a Corte Constitucional passa a interferir na formulação e implementação de políticas públicas com caráter coordenador, valendo-se do monitoramento judicial para garantia do sucesso (ANDREA, 2021).

ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

5 – Pressupostos

- ❖ Violação massiva, generalizada e sistemática de direitos fundamentais a um número amplo de pessoas;
- ❖ Omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento das obrigações de defesa e promoção dos direitos fundamentais caracterizada pela falta de coordenação entre medidas legislativas, administrativas, orçamentária e até judiciais, verdadeira “falha estatal estrutural” que gera violação sistemática e perpetuação/agravamento da situação;
- ❖ Necessidade de remédios/ordens dirigidas a uma pluralidade de órgãos.

Obs. Litígio estrutural: origem nas reformas estruturais estadunidenses: *Brown vs Board of Education of Topeka*.

ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

6 – Declaração do ECI no Brasil: caso do sistema carcerário

7 – Casos de ECI recentes no STF:

- ADPF n. 655/2020 – Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital pretende a declaração do ECI do Sistema Tributário Brasileiro. Foi extinta por ilegitimidade ativa em outubro de 2020;
- ADPF n. 786/2021 – Reproposta a mesma discussão acima por um partido político. Não apreciou o mérito em função de pleito genérico, abstrato e pretender que STF exerça função legiferante;
- ADPF n. 709/2020 – proposta por partidos políticos buscando a determinação de um plano de enfrentamento da Covid-19 para os povos indígenas no Brasil. Concedido e confirmado pelo plenário do STF tutela provisória em agosto de 2020. Foi apresentado Plano Geral de Enfrentamento à COVID-19 para Povos Indígenas pela União. Não declarou ECI, mas se trata de claro processo estrutural com os pressupostos para a declaração do ECI.
- ADPF n. 708/2020 – partidos políticos pugnam pela declaração do ECI em relação ao meio ambiente (omissão do governo federal na adoção de providências para o funcionamento do Fundo Clima e alegação de retrocessos ambientais). Até o momento foi indeferida a antecipação de tutela e informações vem sendo recebidas pelo Min. Relator Barroso. Em voto que tratou desta Arguição e também de outra ação questionando queimadas na Amazônia a Min. Carmem Lúcia reconheceu o ECI.

ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

7 – Casos de ECI recentes no STF:

- ADO n. 65/2021 e ADO n. 66/2021 – proposta por partidos políticos visa a declaração da inconstitucionalidade da omissão do Executivo na adoção de medidas sanitárias e econômicas no combate a pandemia. Min. Marco Aurélio julgou procedente o pedido e em seu voto aludiu ao ECI. Julgamento suspenso pelo pedido de vista do Min. Gilmar Mendes.
- ADPF n. 973/2022 - Racismo estrutural – 7 partidos políticos pedem a declaração do ECI quanto a população negra brasileira. Pede que União elabore e implemente, em 1 ano, Plano Nacional de Enfrentamento Institucional e a Política de Morte à População Negra. Relatora é a Min. Rosa Weber.
- ADPF n. 976/2022 – ECI relativo às condições desumanas de vida da população em situação de rua. Diversas mortes na região centro-sul por conta das baixas temperaturas. Comissão Interamericana de Direitos Humanos reconhece o numero de pessoas em situação de rua como condição persistente e violadora de direitos humanos. Os partidos requerem ao ministro-relator sorteado que determine a adoção de uma série de mais de 20 medidas à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para que – nas suas esferas administrativas e ante eventual escassez de bens e serviços – “executem a requisição dos bens e serviços de pessoas jurídicas e físicas necessários e relativos à assistência, à saúde e à moradia das pessoas sem teto que tentam sobreviver nas ruas”, bem como seja declarado o ECI. O Relator é o Min. Alexandre de Moraes e aguarda-se a realização e audiência pública.

ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

8 – Caso ADPF N. 635/2019: “ADPF das Favelas” – Estado de Coisas Inconstitucional na polícia do Rio de Janeiro – operações em favelas. Visa:

- A implementação e monitoramento de um plano de redução da letalidade policial com ampla participação da sociedade civil e instituições públicas comprometidas com a promoção dos direitos humanos.
- A não utilização de helicópteros como plataformas de tiros.
- O rigor na expedição de mandados de busca e apreensão, a fim de evitar diligências aleatórias e ilegais, bem como na preservação dos locais em casos de crimes cometidos nas operações policiais e de documentação precisa, visando evitar a remoção indevida de corpos de vítimas ou alteração do local por quaisquer pretextos.
- Absoluta excepcionalidade das operações policiais em perímetros em que estejam localizadas escolas, creches, hospitais e postos de saúde, e a elaboração de protocolos para atuação restrita em casos permitidos.
- Suspensão do sigilo de todos os protocolos de atuação policial e determinação da obrigatoriedade de elaborar, armazenar e disponibilizar relatórios detalhados sobre cada operação policial.
- Instalação de câmeras e equipamentos de GPS nas viaturas e fardas dos agentes.
- Determinação de que sejam instaurados e devidamente investigados os casos de mortes e outras violações causadas por agentes de segurança, respeitando o protagonismo das vítimas e familiares de vítimas e priorizando os casos em que as vítimas sejam crianças e adolescentes.
- A inconstitucionalidade de dispositivo que retirou do cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias os indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial.

Foi deferida medida cautelar na ADPF para determinar: elaboração de Plano para a Redução de Letalidade no prazo de 90 dias pelo Governo do Rio de Janeiro; Transparência e publicidade do protocolo de atuação policial; Instalação de câmeras e GPS; Presença de serviços de saúde na realização de grandes operações.

QUESTÃO DE PROVA

(DPE-SC – FCC – 2017) A respeito do direito fundamental à assistência jurídica e do regime constitucional da Defensoria Pública na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, considere:

- I. O Supremo Tribunal Federal considera hipótese de “estado de coisas inconstitucional” a atribuição de legitimidade ao Ministério Público para o ajuizamento de ação civil *ex delicto*, nos termos do artigo 68 do Código de Processo Penal.
- II. Em que pese o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 3.943, tenha reconhecido a constitucionalidade da legitimidade atribuída à Defensoria Pública para a propositora de ação civil pública por meio de alteração na Lei nº 7.347/1985, a decisão adotou, na sua fundamentação, o conceito restritivo de necessitado, limitado ao aspecto econômico.
- III. É inconstitucional a celebração de qualquer convênio entre a Defensoria Pública e a Ordem dos Advogados do Brasil para a prestação de assistência suplementar nos Estados em que a cobertura da instituição não alcança todas as localidades.
- IV. O Supremo Tribunal Federal já admitiu em alguns julgados o controle judicial de políticas públicas atinentes ao serviço público de assistência jurídica, inclusive no sentido de obrigar o Estado a adotar medidas prestacionais voltadas a assegurar a efetivação do direito fundamental à assistência jurídica de titularidade dos indivíduos e grupos sociais necessitados.

Está correto o que se afirma APENAS em:

- A) IV.
- B) III e IV.
- C) I e III.
- D) II, III e IV.
- E) I e IV.

GABARITO

ALTERNATIVA CORRETA: A

O item I está errado, pois o STF admite a propositura da ação civil "ex delicto" pelo MP (artigo 68 do CPP) enquanto não estruturada plenamente a Defensoria Pública. Porém, tal premissa versa sobre a técnica de julgamento denominada "**inconstitucionalidade progressiva**" ou "**declaração de constitucionalidade de norma em trânsito para a inconstitucionalidade**"; ou seja, será permitida a atuação do Ministério Público em situações cada vez mais escassas, uma vez que a Defensoria Pública irá implementar cada vez mais seu quadro de pessoal.

O item II está errado, pois contraria o entendimento do STF no sentido de realmente ter reconhecido a legitimidade da Defensoria Pública para propositura da ação civil pública, não restringindo o conceito de necessitado ao aspecto meramente econômico.

O item III está errado, pois o STF declarou inconstitucional norma que vincula a Defensoria Pública a firmar convênio com a OAB, configurando uma sistemática mista de assistência jurídica, ferindo a autonomia funcional e administrativa da instituição. Contudo, não impediu que a referida instituição firme, voluntariamente, o convênio no exercício de sua autonomia funcional e administrativa.

O item IV está correto, pois se coaduna ao entendimento do STF. Nesse sentido, como efetivação das referidas medidas, há a advocacia dativa, a qual auxilia a Defensoria Pública, por meio do convênio com advogados, na prestação dos serviços jurídicos às pessoas hipossuficientes.

QUESTÃO DE PROVA

(TJBA – Juiz Substituto - CEBRASPE – 2019) A respeito da situação conhecida como estado de coisas inconstitucional, assinale a opção correta.

- A) Tal situação resulta sempre de má vontade de autoridade pública em modificar uma conjuntura de violação a direitos fundamentais.
- B) Constatada a ocorrência dessa situação, verifica-se, em consequência, violação pontual de direito social a prestação material pelo Estado.
- C) No plano dos remédios estruturais para saneamento do estado de coisas inconstitucional, estão a superação dos bloqueios institucionais e políticos e o aumento da deliberação de soluções sobre a demanda.
- D) Em função do caráter estrutural e complexo do litígio causador do estado de coisas inconstitucional, não é admitido ao Poder Judiciário impor medidas concretas ao Poder Executivo.
- E) De modo tácito, o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional autoriza o Poder Judiciário a assumir tarefas do Poder Legislativo na coordenação de medidas com o objetivo de assegurar direitos.

GABARITO

ALTERNATIVA CORRETA: C

A questão aborda a temática relacionada ao instituto do estado de coisas inconstitucional. A corte Colombiana, na decisão T 025/2004, sistematizou vários fatores que costumam ser levados em conta para estabelecer que um determinado caso concreto constitua um estado de coisas inconstitucional. A Corte Constitucional da Colômbia constatou que a inércia estatal decorria do labirinto burocrático e do **bloqueio institucional** responsáveis por descoordenar e dispersar a responsabilidade sobre o tema (GRAVITO; FRANCO, 2010). A questão foi enfrentada no Brasil, por meio da ADPF 347.

Na ocasião, o ministro Marco Aurélio, ao tratar da legitimidade da Corte para intervir na situação carcerária, em seu voto, esclareceu o seguinte: “Apenas o Supremo revela-se capaz, ante a situação descrita, **de superar os bloqueios políticos e institucionais** que vêm impedindo o avanço de soluções, o que significa cumprir ao Tribunal o papel de retirar os demais. Poderes da inércia, **catalisar os debates e novas políticas públicas**, coordenar as ações e monitorar os resultados. Isso é o que se aguarda deste Tribunal e não se pode exigir que se abstenha de intervir, em nome do princípio democrático, quando os canais políticos se apresentem obstruídos, sob pena de chegar-se a um somatório de inércias injustificadas. (AURÉLIO, Marco. 2015. Voto medida cautelar da ADPF 347).”

QUESTÃO DE PROVA

(DPE-RJ – FGV – 2021) Entre as características e contornos do processo estrutural, estão:

- A) predomínio de protagonismo judicial, com pouco espaço para o consensualismo, dada a indisponibilidade dos interesses em jogo;
- B) utilização de técnicas processuais flexibilizadoras, sem prejuízo do respeito a garantias básicas, como a estabilização do pedido e a congruência entre pedido e sentença;
- C) existência de decisões “em cascata”, estabelecimento de planos e atenção a regimes de transição;
- D) preocupação com a eficiência do procedimento, a efetividade da prestação jurisdicional e a celeridade da atividade satisfativa;
- E) utilização constante de precedentes vinculantes, proliferação de negócios jurídicos processuais e incentivo à atuação de amici curiae.

GABARITO

ALTERNATIVA CORRETA: C

- (A) Errado. O consensualismo é essencial;
- (B) Errado. A estabilização do pedido e a congruência entre pedido e sentença podem ser mitigadas;
- (C) CORRETA;
- (D) Errado. A celeridade não é prioridade;
- (E) Errada. A utilização de precedentes vinculantes e de negócios jurídicos processuais não são características específicas

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. **Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil**. 2ª ed. Editora Lumen Juris: 2021.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro.

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs.). **Processos Estruturais**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021, pp. 423-461.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Salvador: Editora Jus Podivm, 2021.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**. São Paulo: RT, 2018, ano 43, v. 284, p. 333-369.

OBRIGADO E SUCESSO