



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA – UEPB  
CAMPUS CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ  
CURSO DE DIREITO**

**ANDREZA BARBOSA ASSIS**

**O RECONHECIMENTO DO “ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL” NA  
ADPF 347 E O ATIVISMO JUDICIAL DO STF**

**CAMPINA GRANDE – PB  
2016**

**ANDREZA BARBOSA ASSIS**

**O RECONHECIMENTO DO “ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL” NA  
ADPF 347 E O ATIVISMO JUDICIAL DO STF**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso de Graduação de Direito na Universidade Estadual da Paraíba em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel.

Área de Concentração: Direito Constitucional

Orientadora: Profa. Dra. Cynara de Barros Costa

CAMPINA GRANDE – PB  
2016

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

A848r Assis, Andreza Barbosa.  
O reconhecimento do "Estado de Coisas Inconstitucional" na  
ADPF 347 e o ativismo judicial do STF [manuscrito] / Andreza  
Barbosa Assis. - 2016.  
39 p.

Digitado.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -  
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas,  
2016.  
"Orientação: Profa. Dra. Cynara de Barros Costa,  
Departamento de Direito Privado".

1. Estado de Coisas Inconstitucional. 2. Ativismo Judicial.  
3. Controle Jurisdicional de Políticas Públicas. I. Título.  
21. ed. CDD 342.02

ANDREZA BARBOSA ASSIS

O RECONHECIMENTO DO "ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL" NA  
ADPF 347 E O ATIVISMO JUDICIAL DO STF

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
no Curso de Graduação de Direito na  
Universidade Estadual da Paraíba em  
cumprimento à exigência para obtenção do  
grau de Bacharel.

Área de Concentração: Direito Constitucional

Aprovado em: 06/05/2016

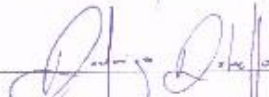
BANCA EXAMINADORA



Profª. Dra. Cynara de Barros Costa (Orientadora)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Msc. Fábio José de Oliveira Araújo  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Msc. Rodrigo Silveira Rabello de Azevedo  
Centro de Educação Superior Reinaldo Ramos (CESREI)

“Se quiseres conhecer a situação socioeconômica do país  
visite os porões de seus presídios”.  
NELSON MANDELA

## O RECONHECIMENTO DO “ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL” NA ADF 347 E O ATIVISMO JUDICIAL DO STF

ASSIS, Andreza Barbosa<sup>1</sup>

### RESUMO

O “Estado de Coisas Inconstitucional” é um tema complexo e desafiador. Este trabalho é dedicado a examinar o julgamento da medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, no qual foi reconhecido esse novo arranjo no sistema penitenciário brasileiro, uma vez constatado quadro de violação massiva e sistemática dos direitos fundamentais dos presos, em virtude de completa omissão/inércia dos poderes públicos. Busca-se identificar, então, os traços essenciais dessa decisão da Suprema Corte, apontando as expectativas e perspectivas geradas por ela desde a sua publicação. Tratando-se de uma atuação mais ativa e assertiva do Poder Judiciário, sobretudo do Supremo Tribunal Federal, no que diz respeito à formulação e implementação de medidas tendentes a sanar o estado de inconstitucionalidades, faz-se imprescindível um breve estudo sobre determinados pontos, tais quais: controle jurisdicional de políticas públicas, teoria dinâmica da divisão das funções do Estado, Estado Democrático de Direito, ativismo judicial, relacionando-os, posteriormente, com a temática central ora em análise. Neste artigo foi utilizado o método indutivo, mediante a realização de pesquisas bibliográficas e documentais. O Brasil tem seus “estados de coisas inconstitucionais”, e não são poucos. Nesse sentido, o ECI surge como uma alternativa para o Brasil superar essas falhas estruturais e proteger as minorias vulneráveis, assegurando a todos, indistintamente, a concretização dos direitos fundamentais resguardados pela nossa Carta Magna.

**Palavras-chave:** Estado de Coisas Inconstitucional – ativismo judicial – controle jurisdicional de políticas públicas

### INTRODUÇÃO

O “Estado de Coisas Inconstitucional (ECI)” ganhou notoriedade no Brasil a partir da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, proposta pelo PSOL (Partido Socialismo e Liberdade), sob a liderança intelectual do Professor Daniel Sarmento.

O presente trabalho examina o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em sede de medida cautelar na referida ADPF, analisando-o sob um ponto de vista crítico e relacionando-o a questões como ativismo judicial e teoria dinâmica da divisão das funções do Estado. Fixado o objeto de estudo, o trabalho é dividido em três partes.

---

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba – UEPB (2016). Orientanda da Profa. Dra. Cynara de Barros Costa. Email: andreza.assis1@gmail.com.

A primeira traz considerações a respeito do Controle Jurisdicional de Políticas Públicas, remontando ao desenvolvimento teórico sobre a divisão funcional do Estado, bem como abordando a temática das políticas públicas a partir do advento do Estado Democrático de Direito e relacionando-a, posteriormente, à ampliação da atuação do Poder Judiciário, tratando, por fim, do ativismo judicial contemporâneo no STF.

Num segundo momento, examina-se o instituto do “Estado de Coisas Inconstitucional”, importado da Corte Constitucional Colombiana, discorrendo sobre sua origem e pressupostos, e abordando a sua “estreia” no Brasil através da ADPF nº 347. A partir daí, analisa-se pontos como o atual quadro do sistema penitenciário brasileiro, o posicionamento do STF e as perspectivas geradas a partir da declaração do ECI quando do julgamento da medida cautelar na referida ADPF. Já na última parte do trabalho, serão apresentadas a síntese e as conclusões do estudo.

Neste artigo foi utilizado o método indutivo, mediante a realização de pesquisas bibliográficas e documentais. A justificativa para a elaboração deste trabalho dar-se em virtude das graves violações aos direitos fundamentais dos presos, que maculam o sistema penitenciário brasileiro.

O tema é atual, e é ainda reduzida a produção doutrinária e a jurisprudência sobre o reconhecimento do ECI. Não se busca, através do presente trabalho, esgotar o tema, que se afigura amplo e complexo. O que se pretende é refletir qual papel o Supremo está legitimado a desempenhar para viabilizar esse novo arranjo e quais as perspectivas geradas a partir da declaração do ECI no cenário jurídico-político brasileiro.

## **1 POLÍTICAS PÚBLICAS E CONTROLE JURISDICIONAL**

### **1.1 A teoria da Divisão das Funções do Estado e as Políticas Públicas**

A ideia da divisão funcional do poder do Estado, com antecedentes em Aristóteles e Locke, consagrou-se e difundiu-se na formulação de Montesquieu:

Muito embora alguns apontem Locke como o responsável pela formulação inicial da teoria da separação de poderes, pode-se afirmar que foi em Montesquieu que tal teoria ganhou a sua sistematização devida, com o reconhecimento da existência dos Poderes Legislativo, Executivo das coisas que dependem do direito das gentes (Executivo) e o Executivo das coisas que dependem do direito civil (Judiciário)<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> COURA, Alexandre de Castro; SOUSA, Pedro Ivo de. Controle Judicial de Políticas Públicas. **Revista CONDEPI** – 28ª ed. – Salvador, 2008. p. 4051/4070.

Como bem ressalta Ada Pellegrini<sup>3</sup>, ao iniciar seus estudos sobre o Controle Jurisdicional de Políticas Públicas pelo Poder Judiciário, Montesquieu “condicionara a liberdade à separação entre as funções judicial, legislativa e executiva, criando a teoria da separação dos poderes”<sup>4</sup>, enfatizando que “a reunião de poderes permite o surgimento de leis tirânicas, igualmente exequíveis de forma tirânica”<sup>5</sup>.

No século XVIII, essa teoria, orientada pelo rigoroso combate ao Absolutismo, visava à institucionalização de garantias para a preservação da liberdade individual contra abusos dos governantes. Ada Pellegrini, ao citar Dalmo Dallari<sup>6</sup>, discorre que a ideia foi consagrada em um momento histórico – o período Liberal – em que se objetivava o enfraquecimento do Estado e a restrição de sua atuação na esfera da liberdade individual. Era o período da primeira geração de direitos fundamentais, em que o Estado tinha o dever de abster-se para o que o cidadão fosse livre para fruir de sua liberdade.

Ocorre que, com o advento do Estado Liberal, não obstante a libertação do Estado das mãos do poder autocrático absolutista, houve uma supervalorização do Poder Legislativo<sup>7</sup>. A supremacia da lei corroborava a definição da figura do juiz como “*la bouche de la loi*”<sup>8</sup>, o que revelava a sujeição do juiz ao império da lei. O Estado legalista era reativo e deixava ao Poder Judiciário uma esfera muito fraca de intervenção – ao Judiciário era imputada apenas a fatia corretiva, ou seja, a justiça distributiva e a defesa dos direitos individuais dos cidadãos. O Direito de matriz romano-germânica, dominado pelas codificações (Era dos Códigos), adotava o modelo do sistema fechado e completo, com pouco espaço para a atividade interpretativa<sup>9</sup>.

A doutrina pregava, nessa senda, uma divisão estanque das funções do Estado, garantindo a cada função uma autonomia quase absoluta em sua atividade-fim, como forma de reagir aos excessos do período absolutista anterior, em que todo o poder era concentrado nas mãos do soberano.

---

<sup>3</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista de Processo**, ano 33, n. 164. São Paulo: RT, 2008. p. 1.

<sup>4</sup> MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**, Livro V, Cap. II, *apud* GRINOVER, Ada Pellegrini. Op. cit. p.1.

<sup>5</sup> MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**, Livro XI, Cap. V, *apud* GRINOVER, Ada Pellegrini. Op. cit. p.1.

<sup>6</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**, 2007 *apud* GRINOVER, Ada Pellegrini. Op. cit. p. 1/3.

<sup>7</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: RT, v. 737, ano 86, p. 16-19, p. 16, mar. 1997.

<sup>8</sup> “A boca da lei”, em tradução livre.

<sup>9</sup> ZANETI JR., Hermes. A teoria da separação de poderes e o estado democrático constitucional: funções de governo e funções de garantia. In: **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**/ coordenadores Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 38.



Nesse caminho histórico, com a grave crise mundial gerada pela conjuntura das duas grandes guerras, houve uma concentração de esforços para reafirmar, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, os valores fundamentais de justiça e da dignidade humana, internalizando os ditames do novo documento nos ordenamentos positivos através de normas jurídicas com eficácia vinculativa. Prenunciava-se o advento da “Era das Constituições”<sup>10</sup>.

Reportando-se novamente aos estudos de Dalmo Dallari<sup>11</sup>, Ada brilhantemente discorre:

A transição entre o Estado liberal e o Estado social promove alteração substancial na concepção do Estado e de suas finalidades. Nesse quadro, o Estado existe para atender ao bem comum e, conseqüentemente, satisfazer direitos fundamentais e, em última análise, garantir a igualdade material entre os componentes do corpo social. Surge a segunda geração de direitos fundamentais – a dos direitos econômico-sociais –, complementar à dos direitos de liberdade. Agora, ao dever de abstenção do Estado substitui-se seu dever a um *dare, facere, praestare*, por intermédio de uma atuação positiva, que realmente permita a fruição dos direitos de liberdade da primeira geração, assim como dos novos direitos. E a função de controle do Poder Judiciário se amplia. É aí que o Estado Social de Direito transforma-se em Estado Democrático de Direito.

Tudo sopesado, pode-se dizer que o Estado Pós-Social pode e deve ser analisado na perspectiva positiva da superação do Estado Liberal e do Estado Social, agregando desses as dimensões dos Direitos Fundamentais de liberdade e igualdade, acrescentando a participação e a força normativa da Constituição rígida como elementos característicos do Estado Democrático Constitucional<sup>12</sup>.

No Estado Democrático de Direito, supera-se a teoria de que as funções do Estado são independentes, estanques, corroborando o surgimento da ideia de que o poder estatal é uno, objeto de um dever jurídico de atingir finalidades de interesse coletivo, na medida em que o poder é manejado exclusivamente para alcançar as finalidades públicas, sendo, portanto, instrumental.

Com efeito, o Estado contemporâneo atua constantemente por meio de políticas públicas, realizadas de forma satisfatória ou não, que segundo Mancuso<sup>13</sup> podem ser conceituadas como:

(...) conduta comissiva ou omissiva da Administração Pública, em sentido largo, voltada à consecução de programa ou meta previstos em norma constitucional, ou

<sup>10</sup> ZANETI JUNIOR, Hermes. Op. cit. p. 40/41.

<sup>11</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit. *Apud* GRINOVER, Ada Pellegrini. Op. cit. p. 1/3.

<sup>12</sup> ZANETI JUNIOR, Hermes. Op. cit. p. 40/41.

<sup>13</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A Ação Civil Pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas. In: MILARÉ, Edis (Coord.). **Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 – 15 anos**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 753.

legal, sujeitando-se ao controle judicial amplo e exauriente, especialmente no tocante à eficiência dos meios empregados e à avaliação dos resultados alcançados.

Assim, percebe-se que a atual divisão das funções do Estado coloca em xeque a tradicional concepção de que as políticas públicas são apenas formulações de governo, cabendo ao Executivo a execução das políticas públicas previamente aprovadas pelo Legislativo<sup>14</sup>.

Voltadas ao bem comum<sup>15</sup>, não se resumindo a fins em si mesmos, as Políticas Públicas<sup>16</sup> se revelam, nesse contexto, como uma atividade complexa, compreendendo o exercício de todas as funções estatais para sua formulação e implementação.

A grande pressão para que o Estado assuma maior papel na prestação de serviços públicos, ampliando o número de Políticas Públicas complexas – que envolvem a atuação de todas as esferas estatais – aliada à ampliação do acesso ao Judiciário, corrobora o aumento da participação deste Poder no âmbito das Políticas Públicas, mormente ao obrigar o Estado a prestações positivas, seja em decorrência de omissão dos demais poderes, seja em atenção aos ditames constitucionais. Nesse sentido, em se tratando de Políticas Públicas, mais do que “independentes”, as funções estatais tem de ser “harmônicas” entre si.

## 1.2 Constituição Brasileira de 1988 – Estado Democrático de Direito e Políticas Públicas

A Constituição Brasileira de 1988 afirma constituir-se a República Federativa do Brasil em “Estado Democrático de Direito”, cujos fundamentos são: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e V – o pluralismo político” (art. 1º, CF). E, em seu art. 3º, fixa os seus objetivos fundamentais, que consistem em:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:  
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;  
II - garantir o desenvolvimento nacional;

---

<sup>14</sup> MURDA, Paula Fernanda Vasconcelos Navarro. **Políticas Públicas – o controle judicial e o papel das funções essenciais à justiça** – 1. ed. – Curitiba: Editora Prismas, 2015, p. 43.

<sup>15</sup> Nas palavras de Dalmo de Abreu Dallari, bem comum “é conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana.” DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit. p. 1/3.

<sup>16</sup> De acordo com Maria Paula Dallari Bucci, políticas públicas são “programas de ação governamental que resulta de um processo ou um conjunto de processos juridicamente regulados (...) visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.” O conceito de política pública em Direito. In: **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 39.

- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;  
 IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Analisando o dispositivo acima transcrito, Fábio Konder Comparato assevera que “a organização do Estado contemporâneo, tal como expressa em alguns documentos constitucionais mais recentes, é claramente teleológica”, razão pela qual “aos poderes públicos são, cada vez mais, assinados objetivos fundamentais, que devem nortear a sua ação”. E prossegue anotando que:

em decorrência dessa orientação marcadamente teleológica do direito público contemporâneo, *a função primordial do Estado já não é apenas a edição de leis*, ou seja, a fixação de balizas de conduta, como pensaram os autores clássicos, *mas também, e sobretudo, a realização de políticas públicas ou programas de ação governamental em todos os níveis e setores*. E no desempenho dessa função, como sublinhamos, o povo deve assumir papel relevante.<sup>17</sup>

O Estado Democrático de Direito, ao reconhecer o papel preponderante da força normativa da Constituição, reconhece, igualmente, como essencial, a prevalência e efetivação dos direitos fundamentais, sua relação com os fins e objetivos da sociedade plural.

“Mas como operacionalizar o atingimento dos objetivos fundamentais no Estado brasileiro?” Aludindo aos estudos de Oswaldo Canela Junior<sup>18</sup>, Ada Pellegrini responde:

Para o Estado social atingir esses objetivos, faz-se necessária a realização de metas, ou programas, que implicam o estabelecimento de funções específicas aos Poderes Públicos, para a consecução dos objetivos predeterminados pelas Constituições e pelas leis.

E segue ponderando que as formas de expressão do poder estatal, no Estado Democrático de Direito, não podem ser considerados por si sós, visto serem apenas instrumentos para a consecução dos fins do Estado. Desse modo, a teoria da divisão das funções do Estado (art. 2º CF)<sup>19</sup>, no contexto contemporâneo, muda de feição, tendo como premissa a ideia de que o Estado é uno e uno é o seu poder. Logo, as três funções devem harmonizar-se para que os objetivos fundamentais do Estado sejam alcançados.

---

<sup>17</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Op. cit. *Apud* WATANABE, Kazuo. O Controle Jurisdicional das Políticas Públicas. In: **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**/ coordenadores Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 214.

<sup>18</sup> CANELA JUNIOR, Oswaldo. **A efetivação dos direitos fundamentais através do processo coletivo: um novo modelo de jurisdição**. Orientador Kazuo Watanabe. Texto apresentado à USP para qualificação de doutorado, no prelo. p. 17-19, *apud* GRINOVER, Ada Pellegrini. Op. cit. p. 128.

<sup>19</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Sobre o assunto, Grinover finaliza fazendo referências elogiosas a Oswaldo Canela Junior<sup>20</sup>, que traz a seguinte observação a respeito de política estatal, a que todos os órgãos do Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário – estão constitucionalmente vinculados:

Por política estatal – ou políticas públicas – entende-se o conjunto de atividades do Estado tendentes a seus fins, de acordo com metas a serem atingidas. Trata-se de um conjunto de normas (Poder Legislativo), atos (Poder Executivo) e decisões (Poder Judiciário) que visam à realização dos fins primordiais do Estado.

Segundo Ronald Dworking<sup>21</sup>, “(...)a ação do Estado por políticas se faz vinculada a direitos previamente estabelecidos ou a metas compatíveis com os princípios e objetivos constitucionais”. Com efeito, é por meio das políticas públicas que os direitos fundamentais são efetivados, atestando que “pouco vale o mero reconhecimento formal de direitos se ele não vem acompanhado de instrumentos para efetivá-los”<sup>22</sup>.

Logo, para a materialização de todos os direitos fundamentais, sejam eles individuais ou supraindividuais, o acesso à justiça é requisito fundamental<sup>23</sup>. Em outras palavras, o direito de acesso à justiça é o direito sem o qual nenhum dos demais se concretiza.

Característica marcante do Estado Democrático de Direito, que importa, neste ponto, gizar é a de que, quando a Constituição menciona um direito/dever fundamental, este é justicializável<sup>24</sup>. Para Alexy, “direitos fundamentais são posições que são tão importantes que a decisão sobre garanti-las ou não garanti-las não pode ser simplesmente deixada para a maioria parlamentar simples”<sup>25</sup>.

A fruição dos direitos fundamentais previstos na Constituição – e que, segundo a própria Carta Magna, tem eficácia imediata – depende da organização do Estado, que fixa e implementa políticas públicas, por intermédio da função legislativa e da função administrativa (planejamento e ações de implementação).

<sup>20</sup> CANELA JUNIOR, Oswaldo. Op. cit., *apud* GRINOVER, Ada Pellegrini. Op. cit. p. 129.

<sup>21</sup> DWORKING, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 36. *apud* MURDA, Paula Fernanda Vasconcelos Navarro. Op. cit. p. 36.

<sup>22</sup> FREIRE JUNIOR, Américo Bedê. O controle judicial de políticas públicas. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2005. p. 48. *apud* MURDA, Paula Fernanda Vasconcelos Navarro. Op. cit. p. 51

<sup>23</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988. p. 67.

<sup>24</sup> Assim, “se um direito existe, ele é justicializável”. ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 514. Nesse ponto, é necessário esclarecer a acepção do vocábulo “justicializável”. O que se quer explicitar com ele é a efetiva existência do direito fundamental social tutelável jurisdicionalmente. Em outras palavras, os direitos fundamentais sociais teriam aplicabilidade imediata e, por via de consequência, a tutelabilidade jurisdicional, independentemente de prévia aprovação de política pública pelo Legislativo ou Executivo. WATANABE, Kazuo. Op. cit. p. 217.

<sup>25</sup> ALEXY, Robert. Op. cit. p. 582-583.

Contudo, na prática, os poderes políticos (e principalmente a Administração) frequentemente se omitem, permanecendo inertes, ou executam Políticas Públicas inadequadas para satisfazer a previsão constitucional (art. 6º da Constituição brasileira) ou os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º da Constituição).

É nesse momento, ou seja, sempre *a posteriori*, que a função jurisdicional, desde que provocada, pode entrar em ação, exercendo o controle da constitucionalidade da Política Pública e até intervindo, para implementá-la ou corrigi-la. É o que se convencionou chamar de judicialização da política.

Sobre a judicialização da política, pontua Oswaldo Canela Junior<sup>26</sup>:

Diante dessa nova ordem, denominada de judicialização da política, contando com o juiz como coautor das políticas públicas, fica claro que sempre que os demais poderes comprometerem a integridade e a eficácia dos fins do Estado – incluindo as dos direitos fundamentais, individuais ou coletivos – o Poder Judiciário deve atuar na sua função de controle.

Assim, o juiz ganha, em nossos dias, um papel preponderante no controle das políticas públicas, razão pela qual não há falar em judicialização da política, sem igualmente falar sobre o protagonismo do Poder Judiciário na arena pública.

### 1.3 Poder Judiciário e Políticas Públicas

O primeiro grande êxito do Judiciário na direção de ocupar espaço na arena pública, preenchendo o papel de guardião da Constituição, se deu em 1803, no caso *Marbury versus Madison*<sup>27</sup>. Neste, a Suprema Corte dos Estados Unidos afirmou a supremacia da Constituição, a ser aferida em relação às leis, que poderiam assim ser fulminadas. Desde então, a participação de juízes na vida pública, que outrora não passava de uma possibilidade, converteu-se, cada vez mais, em fenômeno concreto.

A partir daí, desde os anos 1950, uma importante área de estudos e pesquisas se consolidou caracterizada por interpretações que acentuam o papel político do Judiciário, e conseqüentemente sua atuação na arena pública. Essa literatura é em grande parte marcada pelo debate entre os favoráveis e os contrários ao ativismo judicial.

---

<sup>26</sup> CANELA JUNIOR, Oswaldo. Op. cit., *apud* ANTONIO, Nilva M. Leonardi. O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas como Controle de Constitucionalidade e seus limites. In: **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**/ coordenadores Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 192.

<sup>27</sup> 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/5/137/case.html>> Acesso em: 08/03/2016.

A rigor, pode-se dizer que, a partir do século XX, a polêmica a respeito dos limites da atuação judicial e da necessidade de se velar pela Constituição, inicialmente discutida nos Estados Unidos da América, expandiu-se. Para além das Cortes Constitucionais, especialmente depois da 2ª Guerra Mundial, e de seus distintos formatos e atribuições, ocorreram importantes alterações no que se refere ao Judiciário e ao papel dos juízes. Magistrados alcançaram maior espaço público, à medida que houve um significativo fortalecimento do papel por eles desempenhado<sup>28</sup>.

Tércio Sampaio Ferraz Junior lembra que, no Estado Democrático de Direito, o Judiciário, como forma de expressão do poder estatal, deve estar alinhado com os escopos do próprio Estado, encontrando-se, assim, constitucionalmente vinculado à política estatal.<sup>29</sup> Hoje, o papel do Poder Judiciário é o de guardião da ordem constitucional, e exercendo o controle sobre políticas públicas, também exerce o controle de constitucionalidade. Nesse senso, ao citar Ada Pellegrini, Hermes Zaneti Jr.<sup>30</sup> pondera:

Disso tudo surge uma inarredável conclusão: qualquer tipo de ação – coletiva, individual com efeitos coletivos ou meramente individual – pode ser utilizada para provocar o Poder Judiciário a exercer o controle e a possível intervenção em políticas públicas.

O fortalecimento do protagonismo judicial permite afirmar que a concepção estrita sobre a identidade do juiz, outrora caracterizada como “boca da lei”, perdeu força e espaço. No século XXI, a Justiça tende a ter um papel de protagonismo no funcionamento do Estado. De aplicador das leis e dos códigos, o Poder Judiciário, ante a constitucionalização de ampla gama de direitos individuais e supraindividuais e imbuído da responsabilidade de resguardá-los, foi alçado a uma posição de primeira grandeza<sup>31</sup>.

Com efeito, o Poder Judiciário tornou-se responsável não apenas por proferir decisões sobre conflitos e ameaças a direitos fundamentais, mas também por exercer o controle da constitucionalidade das leis e atos normativos, funcionando, assim, como uma força contramajoritária, salvaguardando a Constituição. Nesse sentido, não há decisão, quer

---

<sup>28</sup> SADEK, Maria Tereza. Judiciário e Arena Pública: Um olhar a partir da Ciência Política. In: **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**/ coordenadores Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 14.

<sup>29</sup> FERRAZ JR., Tércio Sampaio. O Judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência. In: **Revista USP**, n. 21, p. 14, mar./abr./maio de 1994, *apud* GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional de Políticas Públicas. In: **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**/ coordenadores Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 129.

<sup>30</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. Op. cit., *apud* ZANETI JR., Hermes. Op. cit. p. 65.

<sup>31</sup> SADEK, Maria Tereza. Op. cit. p. 15.

proferida pelo Executivo, quer aprovada pelo Legislativo, que não seja passível de apreciação judicial.

Assim, o controle jurisdicional de políticas públicas, exercido posteriormente sempre mediante provocação, não fere o princípio da divisão das funções do Estado, apenas assegurando ao Judiciário o poder-dever de analisar a existência e a compatibilidade das políticas públicas criadas e implementadas pelo Legislativo e pelo Executivo<sup>32</sup>.

Appio<sup>33</sup>, ao estudar a intervenção do Poder Judiciário, afirma que esta:

(...) não pode ser conceituada como uma invasão da atividade legislativa ou administrativa, nos casos em que não exista a reserva absoluta da lei ou ainda quando a Constituição não houver reservado ao administrador (Executivo) a margem de discricionariedade necessária ao exercício da função. Não havendo reserva da lei, a intervenção judicial na própria formulação das políticas públicas se mostra compatível com a democracia, desde que observados mecanismos de comunicação entre a instância judicial e a sociedade, através das instâncias de democracia participativa.

Segundo o Ministro Ricardo Lewandowski<sup>34</sup> chegamos àquilo que Norberto Bobbio chamou de “era dos direitos”<sup>35</sup>, um contexto em que o papel do Judiciário cresce enormemente, trazendo consigo uma responsabilidade muito grande aos juízes. E continua:

segundo Bobbio, essa era dos direitos corresponde a um avanço moral da humanidade. Mas não se trata mais agora de estudar os direitos humanos e fundamentais, nem de escrevê-los em tratados e nas constituições, porque já são fartamente conhecidos. Trata-se agora de concretizá-los. E é dever dos magistrados e das magistradas levar a cabo essa função.

Conclui-se, portanto, que fenômenos institucionais e históricos vêm propiciando fortes incentivos para uma atuação do Poder Judiciário na arena pública e especialmente no que diz respeito às políticas públicas. Há, no caso brasileiro, a confluência de uma série de mudanças apontando que o Judiciário vive um processo de construção institucional, redefinindo parâmetros. A combinação da engenharia institucional presidencialista e a ampla constitucionalização de direitos operaram no sentido de gerar, no cenário pátrio, um quadro

---

<sup>32</sup> Essa é uma das conclusões apontadas quanto à análise do Projeto de Lei nº 8.058/2014, preparado pelo Cebepej – Centro Brasileiro de Pesquisas e Estudos Judiciais, criado por Kazuo Watanabe e atualmente presidido por Ada Pellegrini Grinover, submetido a debates e apresentado ao Congresso Nacional pelo Deputado Paulo Teixeira.

<sup>33</sup> APPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas do Brasil**. Curitiba: Editora Juruá, 2008. *Apud* ANTONIO, Nilva M. Leonardi. Op. cit. 193.

<sup>34</sup> Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=280306>>. Acesso em 08/03/2016.

<sup>35</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Regina Lyra. Rio de Janeiro: Elviesier, 2004. p. 45.

altamente favorável ao protagonismo judicial, sobretudo no âmbito do Supremo Tribunal Federal. O juiz inanimado cedeu espaço para o magistrado ator político de expressão<sup>36</sup>.

#### 1.4 O ativismo judicial contemporâneo no Supremo Tribunal Federal

O século XXI foi marcado pela alteração quantitativa e qualitativa do espaço ocupado pelo Supremo Tribunal Federal no cenário sociopolítico brasileiro. Percebe-se que a Corte foi reinventada em diferentes aspectos. Da abrangência dos temas que decide ao tipo de argumento que usa, passando pelo alcance das decisões e pela identidade institucional que expressa nas manifestações públicas de seus ministros, o Supremo Tribunal Federal alcançou, de forma gradual, sobretudo por meio do controle de constitucionalidade das leis, patamar de relevância e autoridade política e normativa inédita na história<sup>37</sup>.

Não é à toa que o cenário atual foi recentemente descrito como “*supremocracia*” – um termo cujo emprego não teria sido levado a sério há pouco menos de uma década<sup>38</sup>. O STF passou a cumprir um papel político central<sup>39</sup>. Contudo, nem sempre foi assim.

No Brasil, durante muito tempo os tribunais, inclusive o STF, autolimitaram-se, entendendo não poder adentrar o mérito do ato administrativo.<sup>40</sup> No entanto, como bem discorre Ada Pellegrini<sup>41</sup>, a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65) abriu ao Judiciário brasileiro essa possibilidade; a verdadeira guinada, porém, foi dada pela Constituição Federal, que introduziu a redação do art. 5º, inc. LXXIII<sup>42</sup>, e que fixou os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil em seu art. 3º, a serem atingidos mediante a realização de políticas públicas.

---

<sup>36</sup> SADEK, Maria Tereza. Op. cit. p. 18.

<sup>37</sup> CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **O Ativismo Judicial Contemporâneo no Supremo Tribunal Federal e nas Cortes Estrangeiras**. Paper preparado para a X Semana de Direito da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 15/05/2015.

<sup>38</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, 2008. p. 441/463.

<sup>39</sup> ARGUELHES, Diego Werneck. O Supremo na política: a construção da supremacia judicial no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**. Vol. 250, Rio de Janeiro FGV, 2009, p. 5.

<sup>40</sup> O STF, na década de 60, aprovou em Sessão Plenária a Súmula n. 399, com o seguinte enunciado: “Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores sob o fundamento da isonomia”.

<sup>41</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. Op. cit. p. 127.

<sup>42</sup> Art. 5º, LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;



Américo Bedê Freire Júnior<sup>43</sup> pontua que, com a promulgação da Constituição de 1988, “nunca houve tanta preocupação com a efetivação da Constituição como em nossos dias”. Afirma, ainda, que o juiz é intérprete constitucional qualificado, devendo o Judiciário, portanto, nesse novo momento, atuar diretamente na preservação da supremacia da Constituição, uma vez que esta confere ao Supremo a sua guarda, devendo, independentemente de alegação da parte, fazer prevalecer os seus preceitos<sup>44</sup>.

A Constituição Federal, sem dúvida alguma, reconhece ao Poder Judiciário a possibilidade de decidir sobre políticas públicas. Com efeito, foi a própria Carta Magna que traçou o atual perfil do Supremo Tribunal Federal. Ocorre que, por mais que o texto constitucional consagre o STF como guardião da Constituição, o protagonismo do Supremo na órbita do que se convencionou chamar de Ativismo Judicial<sup>45</sup> é um fenômeno relativamente recente, ainda que o papel formal de “guardião” retroceda à criação do Tribunal.

O posicionamento mais representativo a favor da intervenção do Poder Judiciário no controle de políticas públicas foi estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal, em 2004, por ocasião do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº45.

Em decisão monocrática, o Ministro Celso de Mello reconheceu que o processo é instrumento idôneo e apto a viabilizar a concretização de políticas públicas, quando “previstas no texto da Carta Política (...) venham a ser descumpridas, total ou parcialmente, pelas instâncias governamentais destinatárias do comando inscrito na própria Constituição da República”<sup>46</sup>. O Ministro entende que a possibilidade de decisão, pelo STF, de questões envolvendo políticas públicas:

põe em evidência, de modo particularmente expressivo, a dimensão política da jurisdição constitucional conferida a esta Corte, que não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais - que se identificam, enquanto direitos de segunda geração, com as liberdades positivas, reais ou concretas (RTJ 164/158-161, Rel. Min. CELSO DE MELLO) -, sob pena de o Poder Público, por violação positiva ou negativa da Constituição, comprometer, de modo inaceitável, a integridade da própria ordem constitucional (ADPF n. 45/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 04.05.2004, p. 12).

---

<sup>43</sup> FREIRE JUNIOR, Américo Bedê. *Apud* ANTONIO, Nilva M. Leonardi. Op. cit. p. 190.

<sup>44</sup> FREIRE JUNIOR, Américo Bedê. *Apud* ANTONIO, etc. Idem. pp. 195.

<sup>45</sup> Para CAMPOS, ativismo judicial seria o avanço das decisões do Supremo sobre os outros poderes, o que se tornou realidade incontestável de nosso arranjo político-institucional.

<sup>46</sup> COSTA, Susana Henriques da. O Poder Judiciário no controle de políticas públicas: uma breve análise de alguns precedentes do Supremo Tribunal Federal. In: **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**/ coordenadores Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 456.

Nesse julgado, não obstante ultrapassados os argumentos contrários à judicialização das políticas públicas – a violação à teoria da separação dos poderes, o dogma da discricionariedade administrativa e a reserva do possível – foi consignado que o Controle Jurisdicional de políticas públicas não é ilimitado.

Com efeito, faz-se mister a observância de alguns requisitos para que o Judiciário possa intervir em sua implementação, quais sejam: “(1) o limite fixado pelo mínimo existencial a ser garantido ao cidadão; (2) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e (3) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas”<sup>47</sup>.

Assim, não se pode ignorar haver limites à intervenção, mas, de outro lado, é lícito supor que, presentes as condições necessárias, o Judiciário deve decidir de acordo com os mandamentos constitucionais, ainda que para tanto interfira direta – ou mesmo indiretamente – na consecução dessas políticas.

Não se trata mais de discutir sobre a conveniência ou não da existência de um órgão de controle da constitucionalidade, mas sobre os limites e a legitimidade de sua interferência, a extensão de suas atribuições e seus valores<sup>48</sup>. No atual contexto institucional, portanto, a atuação do STF tem destaque na transformação social, dando concreção a comandos constitucionais. O Poder Judiciário como um todo e o STF, em especial, passam a ter uma responsabilidade finalística e prospectiva e se transformam em atores corresponsáveis pela consecução das finalidades maiores do Estado, previstas na Constituição Federal<sup>49</sup>. Não é à toa que o STF vem cada vez mais assumindo a função de decidir demandas de cunho político, com repercussão relevante nos destinos do Estado.

São diversos os temas tratados dizendo respeito a questões que interferem no dia a dia e no desenvolvimento das mais diversas áreas. Cite-se, a título exemplificativo, os casos de fornecimento de medicamentos, concessão de vagas em escolas e creches, saneamento urbano, proteção ambiental, deveres constitucionais muitas vezes inobservados pelo Estado. A lista além de extensa é repleta de temas sensíveis e polêmicos. Porém, é sobre o Estado de Coisas Inconstitucional, temática recentemente debatida no STF, que se analisará no decorrer do presente trabalho.

---

<sup>47</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. Op. cit. p. 132.

<sup>48</sup> SADEK, Maria Tereza. Op. cit. 14.

<sup>49</sup> COSTA, Susana Henriques da. Op. cit. p. 456/457.

## 2. ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

### 2.1 Breves considerações

Foi na *Sentencia de Unificación* (SU) – 559, de 1997<sup>50</sup>, que a Corte Constitucional Colombiana (CCC) declarou, em primeira oportunidade, o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI). Ao constatar que professores de dois municípios colombianos tiveram os seus direitos previdenciários recusados pelas autoridades locais, a Corte verificou que o descumprimento da obrigação era generalizado, alcançando um número amplo e indeterminado de professores além dos que instauraram a demanda, e que a falha não poderia ser atribuível a um único órgão, por se tratar de uma questão estrutural.

Não obstante a *Sentencia de Unificación* nº 559 ter sido a primeira a declarar o ECI, ela não foi a única. A Corte Constitucional Colombiana passou a desenvolver e aperfeiçoar a categoria em uma série de decisões similares. A título exemplificativo, cite-se: *Sentencia* T-068, de 5 de março de 1998<sup>51</sup>; *Sentencia* SU – 250, de 26/5/1998<sup>52</sup>; *Sentencia* T-590, de 20/10/1998<sup>53</sup>; *Sentencia* T – 525, de 23/7/1999<sup>54</sup>.

Sem embargo, são dois os casos mais significativos de declaração do ECI: o do sistema carcerário e o do deslocamento forçado de pessoas em razão da violência. Isso porque, no primeiro, a declaração do ECI não surtiu os efeitos esperados, e no segundo, superados os erros presentes no primeiro, obtiveram-se bons resultados práticos.

Na *Sentencia de Tutela* (T) – 153, de 1998<sup>55</sup>, foi constatado o quadro de violação massiva dos direitos dos presos à dignidade humana e aos direitos fundamentais, em decorrência da superlotação e das condições desumanas das penitenciárias nacionais. Ante a

<sup>50</sup> *Sentencia* nº SU-559, de 6/11/1997. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm>>. Acesso em: 10/03/2016;

<sup>51</sup> Declarou o ECI para reduzir mora da Caixa Nacional de Previdência em responder petições de aposentados e pensionistas dirigidas a obter recálculos e pagamentos de diferenças das verbas previdenciárias. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-068-98.htm>>. Acesso em: 10/03/2016.

<sup>52</sup> Declarou o ECI para determinar a realização, em âmbito nacional, de concurso público para notário ante a omissão do Estado em organizar o certame. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/SU250-98.htm>>. Acesso em 10/03/2016.

<sup>53</sup> Declarou o ECI para ordenar a confecção de políticas públicas eficientes de proteção dos defensores de direitos humanos no país. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-590-98.htm>>. Acesso em 10/03/2016.

<sup>54</sup> Declarou o ECI para remediar o atraso sistemático no pagamento, por entidades territoriais, das verbas de aposentadoria. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/t-525-99.htm>>. Acesso em: 10/03/2016.

<sup>55</sup> *Sentencia* T-153, de 28 de abril de 1998. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>> Acesso em: 10/03/2016.

mais absoluta ausência de políticas públicas, a CCC declarou o ECI e expediu várias ordens<sup>56</sup>, que, todavia, não alcançaram sucesso, em virtude da falta de monitoramento, pela própria CCC, na fase de implementação da decisão.

Na *Sentencia T – 025*, de 2004<sup>57</sup>, a CCC examinou o caso do deslocamento forçado de pessoas em decorrência do contexto de violência na Colômbia e constatou que os núcleos familiares deslocados careciam de moradia, saúde, educação, trabalho, do mínimo para sobreviver. Diante desse contexto, a Corte declarou o ECI e expediu ordens diversas, no sentido de serem formuladas novas políticas públicas. Dirigidas a um número elevado de autoridades públicas, as ordens, desta vez, surtiram bons efeitos práticos, principalmente, porque a CCC monitorou a fase de implementação, o que fez toda diferença.

Diferentemente do ocorrido com o caso do sistema carcerário, desta vez as ordens foram flexíveis, dirigidas a um número elevado de autoridades públicas, além de ter havido intenso diálogo da Corte com os outros Poderes e com a sociedade sobre a adequação das medidas judiciais determinadas durante a fase de sua implementação.

A descrição dessas sentenças revela haver três pressupostos principais do ECI, brilhantemente elencados pelo professor Carlos Alexandre de Azevedo Campos<sup>58</sup>:

- (a) A constatação de um quadro não simplesmente de proteção deficiente, e sim de violação massiva, generalizada e sistemática de direitos fundamentais, que afeta a um número amplo de pessoas;
- (b) A falta de coordenação entre medidas legislativas, administrativas, orçamentárias e até judiciais, verdadeira “falha estatal estrutural”, que gera tanto a violação sistemática dos direitos, quanto a perpetuação e agravamento da situação;
- (c) A superação dessas violações de direitos exige a expedição de remédios e ordens dirigidas não apenas a um órgão, e sim a uma pluralidade destes – são necessárias mudanças estruturais, novas políticas públicas ou o ajuste das existentes, alocação de recursos, etc.

Ainda segundo os ensinamentos do professor da UERJ, uma vez reconhecida a complexidade da situação, a Corte se encontra diante da figura do “litígio estrutural”,

---

<sup>56</sup> Ordenou a elaboração de um plano de construção e reparação das unidades carcerárias; determinou que o Governo nacional providenciasse os recursos orçamentários necessários; exigiu aos Governadores que criassem e mantivessem presídios próprios; e requereu ao Presidente da República medidas necessárias para assegurar o respeito dos direitos dos internos nos presídios do país.

<sup>57</sup> *Sentencia T – 025*, de 22/1/2004. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>>. Acesso em 10/03/2016.

<sup>58</sup> CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **O Estado de Coisas Inconstitucional e o litígio estrutural**. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigioestrutural#\\_ftn7](http://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigioestrutural#_ftn7)> Acesso em 15/03/2016.

caracterizado pelo alcance a um número amplo de pessoas, a várias entidades e por implicar ordens de execução complexa<sup>59</sup>.

Para enfrentar tal litígio, os juízes constitucionais acabam fixando “remédios estruturais”, devendo interferir nas escolhas orçamentárias e nos ciclos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, lançando mão de ordens flexíveis, que serão objeto de monitoramento contínuo. Apesar de os juízes declararem o ECI, no entanto, deixam margens de escolha aos outros poderes acerca da forma adequada para a superação desse estado. Ao agir assim o Judiciário preza pela harmonia e coordenação e, com isso, atua não como um “elaborador” de políticas públicas, e sim como um “coordenador institucional”<sup>60</sup>.

Ao adotar tais remédios, as cortes cumprem dois objetivos principais: superar bloqueios políticos e institucionais, e aumentar a deliberação e o diálogo sobre causas e soluções do estado de coisas inconstitucional. Ou seja, engajam-se em uma espécie de ativismo judicial estrutural legítimo<sup>61</sup>.

Adotadas ordens flexíveis e sob monitoramento, mantêm-se a participação e as margens decisórias dos diferentes atores políticos e sociais sobre como superar os problemas estruturais. Com isso, ao invés da supremacia judicial, as cortes fomentam o diálogo entre as instituições e a sociedade, promovendo ganhos de efetividade prática em suas decisões. Esse foi o diferencial na *Sentencia* T – 025, de 2004, que partindo de um diálogo institucional, contribuiu realmente para a melhoria da situação.

O sucesso na atuação da Corte Colombiana e do instrumento “Estado de Coisas Inconstitucional” na *Sentencia* T – 025, de 2004, fez nascer a esperança de que a crise no sistema carcerário brasileiro ainda tem solução, surgindo como alternativa para atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) ante situações de violação massiva e contínua de direitos.

---

<sup>59</sup> GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Cortes y Cambio Social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, De justicia, 2010. p. 16. *Apud* CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. O Estado de Coisas Inconstitucional. Disponível em: <<http://jota.info/jotamundo-estado-de-coisas-inconstitucional>>. Acesso em 15/03/2016.

<sup>60</sup> CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **O Estado de Coisas Inconstitucional**. Disponível em: <<http://jota.info/jotamundo-estado-de-coisas-inconstitucional>>. Acesso em 15/03/2016.

<sup>61</sup> Sobre o conceito de “ativismo judicial estrutural”, cf. CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do Ativismo Judicial do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 314-322: O ativismo estrutural alcança a postura de o juiz não enxergar espaços de decisão ou questões relevantes imunes à sua interferência, seja por tratar-se de *questões políticas*, seja porque ele acredita não possuir a capacidade cognitiva específica.

## 2.2 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347 e a crise do sistema penitenciário brasileiro

O “Estado de Coisas Inconstitucional” ganhou notoriedade no Brasil a partir da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Nessa ação, a agremiação partidária pugna seja reconhecido o “Estado de Coisas Inconstitucional” do sistema penitenciário brasileiro, e em razão disso, determinada a adoção de providências estruturais tendentes a sanar as gravíssimas lesões a preceitos fundamentais dos presos, decorrentes de condutas comissivas e omissivas dos poderes públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal.

A superlotação e as condições degradantes do sistema prisional são expostas de forma a retratar o cenário fático incompatível com a Constituição Federal, ante a presença de diversas ofensas a preceitos fundamentais.

Por meio da ADPF<sup>62</sup>, a parte autora argumenta serem as prisões “verdadeiros infernos dantescos”. E para ilustrar destaca as seguintes situações: celas superlotadas, imundas e insalubres, proliferação de doenças infectocontagiosas, comida intragável, temperaturas extremas, falta de água potável e de produtos higiênicos básicos, homicídios frequentes, espancamentos, tortura e violência sexual contra os presos praticadas tanto por outros detentos quanto por agentes do Estado, ausência de assistência judiciária adequada, bem como de acesso à educação, à saúde e ao trabalho.

Enfatiza estarem as instituições prisionais dominadas por facções criminosas, transformando os estabelecimentos prisionais em verdadeiras “escolas do crime”. Ressalta que essas mazelas comprometem a segurança da sociedade, uma vez que as taxas de reincidência chegam a 70%. Explicita estar se agravando o drama descrito, em virtude do crescimento significativo da população carcerária, que, hoje, deve ultrapassar os 600.000 presos.

Sustenta ainda que o cenário implica a violação de diversos preceitos fundamentais da Constituição de 1988<sup>63</sup>, decorrente de falhas estruturais públicas, de modo que a solução do

---

<sup>62</sup> Inteiro teor da ADPF 347. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 17/03/2016.

<sup>63</sup> Cite-se: princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III), a proibição da tortura, do tratamento desumano ou degradante (artigo 5º, inciso III) e das sanções cruéis (artigo 5º, inciso XLVII, alínea “e”), assim como o dispositivo que impõe o cumprimento da pena em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e sexo do apenado (artigo 5º, inciso XLVIII), o que assegura aos presos o respeito à integridade física e moral (artigo 5º, inciso XLIX) e o que prevê a presunção de não culpabilidade (artigo 5º, inciso LVII), os direitos fundamentais à saúde, educação, alimentação apropriada e acesso à Justiça.

problema depende da adoção de providências por parte dos diferentes órgãos legislativos, administrativos e judiciais da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Por fim, conclui que o quadro configura o que a Corte Constitucional da Colômbia denominou de “Estado de Coisas Inconstitucional”, sendo, ante a gravidade da situação, indispensável a intervenção do Supremo, no exercício do papel contramajoritário próprio das cortes constitucionais, em proteção da dignidade de grupos vulneráveis.

É inegável que no Brasil existem diversos setores sociais nos quais se pode apontar violações sistemáticas de direitos fundamentais decorrentes de falhas estruturais<sup>64</sup>. No entanto, talvez seja o sistema carcerário brasileiro o que produz maior grau de violação generalizada de direitos humanos. E é sobre essa realidade que se abordará a seguir.

### **2.3 “A situação vexaminosa do sistema penitenciário brasileiro”<sup>65</sup>**

“Infernos dantescos” e “masmorras medievais”<sup>66</sup> são algumas das expressões utilizadas para definir o atual sistema carcerário brasileiro. E não poderia ser diferente, já que abundam nesse sistema problemas como a superlotação carcerária, instalações prisionais insalubres, tortura policial, falta de segurança interna, inexistência de medidas de divisão de presos, ausência de direitos básicos como saúde, alimentação adequada, educação e trabalho, número excessivo de prisões provisórias, assistência judiciária precária, dentre outros. Todas essas situações – que são regra, e não exceção, frise-se – revelam o tratamento desumano e as condições indignas a que estão submetidos os presos no país.

Dados da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados (2007-2009)<sup>67</sup>, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ e da Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Clínica UERJ Direitos, apontam que a maior parte dos presos está sujeita às seguintes condições: “superlotação,

---

<sup>64</sup> Podemos citar como exemplo a saúde pública, saneamento básico, segurança pública, consumo de crack, entre outros.

<sup>65</sup> Expressão utilizada pelo Ministro Marco Aurélio em voto proferido no julgamento da MC na ADPF 347. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 17/03/2016.

<sup>66</sup> O Ministro da Justiça do Brasil em 2012, José Eduardo Cardozo, admitiu publicamente que as prisões brasileiras são verdadeiras “masmorras medievais”, confessando que preferia até morrer a ser preso numa delas. O Globo. “Ministro diz que prefere morrer a passar anos em cadeias brasileiras”. Nov. 2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/ministro-diz-que-prefere-morrer-passar-anos-em-cadeias-brasileiras-6718740>>. Acesso em: 18/03/2016.

<sup>67</sup> A Câmara dos Deputados promoveu a CPI do Sistema Carcerário, cujo relatório final foi publicado em julho de 2008. Câmara dos Deputados. Relatório da CPI do Sistema Carcerário, 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2701>>. Acesso em: 18/03/2016.

tortura, homicídios, violência sexual, celas imundas e insalubres, proliferação de doenças infectocontagiosas, comida intragável, falta de água potável e de produtos higiênicos básicos, corrupção, deficiência no acesso à assistência judiciária, à educação, à saúde e ao trabalho, domínio dos cárceres por organizações criminosas, insuficiência do controle estatal sobre o cumprimento das penas, discriminação social, racial, de gênero e de orientação sexual”.

Talvez o mais grave problema do sistema prisional seja a superlotação<sup>68</sup>. Nos presídios e delegacias espalhados por todo o país, as celas são abarrotadas de presos, que convivem espremidos, dormem sem camas ou colchões, em redes suspensas no teto, “dentro” das paredes, em pé, em banheiros, corredores, pátios, barracos ou contêineres.

O encarceramento em celas superlotadas viola a dignidade humana, consistindo em tratamento cruel e degradante, que atinge gravemente a integridade física e psíquica dos detentos. O ambiente das prisões superlotadas, ademais, frustra o objetivo de ressocialização da pena, e contribui para a instauração de um ambiente extremamente violento nas instituições prisionais, que fatalmente transborda para as ruas, comprometendo a segurança de toda a sociedade.

Segundo Ana Paula de Barcellos, “o tratamento desumano conferido aos presos não é um problema apenas dos presos: a sociedade livre recebe os reflexos dessa política sob a forma de mais violência”<sup>69</sup>. Já o Ministro Marco Aurélio sintetiza a situação da seguinte forma: “dentro dos presídios, violações sistemáticas de direitos humanos; fora deles, aumento da criminalidade e da insegurança social”<sup>70</sup>.

Ademais disso, os presídios não oferecem condições salubres mínimas. O que se vislumbra são estruturas hidráulicas, sanitárias e elétricas precárias, celas imundas, áreas de banho e sol próximas a esgotos abertos, nos quais escorrem urina e fezes. Os presos não têm acesso à água para banho e hidratação, ou à alimentação de mínima qualidade, que, muitas vezes, chega a eles azeda ou estragada. Em alguns casos, comem com as mãos ou em sacos plásticos<sup>71</sup>. Igualmente, não recebem material de higiene básica, como papel higiênico, escova de dentes ou, para as mulheres, absorvente íntimo. A Clínica UERJ Direitos informa que, em

---

<sup>68</sup> O Brasil é hoje o quarto país com a maior população carcerária do planeta (aproximadamente 600 mil presos), atrás apenas dos Estados Unidos, China e Rússia. Inteiro teor da ADPF 347. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>> Acesso em 18/03/2016.

<sup>69</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. Violência urbana, condições das prisões e dignidade humana. **Revista de Direito Administrativo**, nº 254, 2010.

<sup>70</sup> Voto do Ministro Relator Marco Aurélio no julgamento da MC da ADPF 347. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em 18/03/2016.

<sup>71</sup> Não se pode olvidar que esse quadro descrito não é exclusivo desse ou daquele presídio. A situação mostra-se similar em todas as unidades da Federação. Inteiro teor da ADPF 347. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em 18/03/2016.



cadeia pública feminina em São Paulo, as detentas utilizam miolos de pão para a contenção do fluxo menstrual.

Diante de tais relatos, a conclusão deve ser única: no sistema prisional brasileiro, ocorre violação generalizada de direitos fundamentais dos presos no tocante à dignidade, higidez física e integridade psíquica. O que se vislumbra é gigantesco abismo existente entre o que prescrevem as normas<sup>72</sup> e a nefasta realidade carcerária do país.

Por esse motivo, vejamos o que o Supremo Tribunal Federal decidiu em sede de julgamento da Medida Cautelar na ADPF nº 347.

#### **2.4 Posicionamento do STF no julgamento da MC na ADPF 347**

Importa ressaltar, inicialmente, que não foi a primeira vez que o pleno do STF se deparou com a temática pertinente à implementação de políticas públicas e à alocação de recursos orçamentários no tocante à situação carcerária do país.

Em 13 de agosto de 2015, o Plenário do STF decidiu que o Poder Judiciário pode determinar que a administração pública realize obras ou reformas emergenciais em presídios para garantir os direitos fundamentais dos presos, como sua integridade física e moral. A decisão foi tomada no julgamento do RE nº 592.581<sup>73</sup>, com repercussão geral, interposto pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul (MP/RS), com relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, contra acórdão do Tribunal de Justiça local (TJ/RS).

Posteriormente, em 09 de setembro de 2015, essa posição foi reforçada no julgamento da Medida Cautelar na ADPF nº 347, oportunidade na qual a Corte Suprema, ao deferir parcialmente o pedido, reconheceu expressamente a existência do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro, ante as graves, generalizadas e sistemáticas violações de direitos fundamentais da população carcerária.

---

<sup>72</sup> Esse cenário é flagrantemente incompatível com a Constituição Federal, com os diversos tratados internacionais sobre direitos humanos ratificados pelo país, ofendendo, ainda, a Lei nº 7.210/84, chamada “Lei de Execução Penal” (LEP), e a Lei Complementar nº 79/94, por meio da qual foi criado o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN.

<sup>73</sup> Por unanimidade, no julgamento do referido recurso extraordinário, o Tribunal assentou a seguinte tese: “É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes.” Inteiro teor da decisão disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/592581.pdf>>. Acesso em 18/03/2016.

Conforme bem explicitado no Informativo nº 798<sup>74</sup> do STF “Sistema carcerário: estado de coisas inconstitucional e violação a direito fundamental”, o Plenário, ao analisar os pedidos, assim o concluiu: I) No sistema prisional brasileiro ocorreria violação generalizada de direitos fundamentais dos presos no tocante à dignidade, higidez física e integridade psíquica; II) As penas privativas de liberdade aplicadas nos presídios converter-se-iam em penas cruéis e desumanas, transgredindo-se, por conseguinte, diversos dispositivos constitucionais<sup>75</sup>, normas internacionais reconhecedoras dos direitos dos presos<sup>76</sup> e normas infraconstitucionais como a LEP e a LC 79/1994, que criara o FUNPEN<sup>77</sup>; III) Os cárceres brasileiros, além de não servirem à ressocialização dos presos, fomentariam o aumento da criminalidade, pois transformariam pequenos delinquentes em “monstros do crime”; IV) Consignou que a situação seria assustadora: dentro dos presídios, violações sistemáticas de direitos humanos; fora deles, aumento da criminalidade e da insegurança social; V) Registrou que a responsabilidade por essa situação não poderia ser atribuída a um único e exclusivo poder, mas aos três — Legislativo<sup>78</sup>, Executivo<sup>79</sup> e Judiciário<sup>80</sup> —, e não só os da União, como também os dos Estados-Membros e do Distrito Federal. Ponderou que haveria problemas tanto de formulação e implementação de políticas públicas, quanto de interpretação e aplicação da lei penal. Além disso, faltaria coordenação institucional; VI) A violação de direitos fundamentais alcançaria a transgressão à dignidade da pessoa humana e ao próprio mínimo existencial e justificaria a atuação mais assertiva do STF, cabendo à Corte o papel de retirar os demais poderes da inércia, catalisar os debates e novas políticas públicas, coordenar

---

<sup>74</sup> Informativo nº 798 do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo798.htm>>. Acesso em 18/03/2016.

<sup>75</sup> Artigos 1º, III, 5º, III, XLVII, e, XLVIII, XLIX, LXXIV, e 6º.

<sup>76</sup> O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes e a Convenção Americana de Direitos Humanos.

<sup>77</sup> Em relação ao FUNPEN, destacaram que os recursos estariam sendo contingenciados pela União, o que impediria a formulação de novas políticas públicas ou a melhoria das existentes e contribuiria para o agravamento do quadro. Inteiro teor da ADPF 347. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em 18/03/2016.

<sup>78</sup> Influenciado pela mídia e pela opinião pública, o Poder Legislativo vem estabelecendo políticas criminais insensíveis ao cenário carcerário, contribuindo para a superlotação dos presídios e para a falta de segurança na sociedade. Faz referência à produção de “legislação simbólica”, expressão de populismo penal.

<sup>79</sup> O mesmo ocorre no Executivo: a falta de vontade política impede a execução efetiva de políticas públicas voltadas a melhoria das condições dos presídios, os órgãos administrativos olvidam preceitos constitucionais e legais ao não criarem o número de vagas prisionais suficiente ao tamanho da população carcerária, de modo a viabilizar condições adequadas ao encarceramento.

<sup>80</sup> O Poder Judiciário, por sua vez, ao implementar número excessivo de prisões provisórias (41% dos presos atuais estão sob custódia provisória) potencializa a chamada “cultura do encarceramento”. Ademais, verifica-se a manutenção de elevado número de presos para além do tempo de pena fixado, evidenciada a inadequada assistência judiciária.

as ações e monitorar os resultados<sup>81</sup>; VII) Contudo, não se autorizaria o STF a substituir-se ao Legislativo e ao Executivo na consecução de tarefas próprias<sup>82</sup>. Em vez de desprezar as capacidades institucionais dos outros poderes, deveria coordená-las, a fim de afastar o estado de inércia e deficiência estatal permanente. Não se trataria de substituição aos demais poderes, e sim de oferecimento de incentivos, parâmetros e objetivos indispensáveis à atuação de cada qual, deixando-lhes o estabelecimento das minúcias para se alcançar o equilíbrio entre respostas efetivas às violações de direitos e as limitações institucionais reveladas.

Ante o exposto, o Plenário concluiu que a responsabilidade do Poder Público era sistêmica, revelado amplo espectro de deficiência nas ações estatais, acarretando, por conseguinte, a denominada “falha estatal estrutural”. Em síntese, assiste-se ao mau funcionamento estrutural e histórico do Estado, considerados os três poderes, como fator da violação de direitos fundamentais dos presos e da própria insegurança da sociedade.

Por fim, o Colegiado, por decisão majoritária, deferiu a medida cautelar para: I) a realização de audiências de custódia, em até 90 dias; II) a determinação para que a União liberasse o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional; e III) a determinação para que União e Estados encaminhassem relatórios com informações sobre a situação prisional.

Eis o extrato da decisão do STF no julgamento da ADPF nº 347, relator o Ministro Marco Aurélio:

**Decisão:** O Tribunal, apreciando os pedidos de medida cautelar formulados na inicial, por maioria e nos termos do voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), **deferiu a cautelar em relação à alínea “b”, para determinar aos juízes e tribunais que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Cíveis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão,** com a ressalva do voto da Ministra Rosa Weber, que acompanhava o Relator, mas com a observância dos prazos fixados pelo CNJ, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki e Roberto Barroso, que delegavam ao CNJ a regulamentação sobre o prazo da realização das audiências de custódia; **em relação à alínea “h”, por maioria e nos termos do voto do Relator, deferiu a cautelar para determinar à União que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos,** vencidos, em menor extensão, os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso e Rosa Weber, que fixavam prazo de até 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta decisão, para que a União procedesse à adequação para o cumprimento do que determinado; indeferiu as

<sup>81</sup> A Corte deverá monitorar e avaliar os resultados sobre as práticas adotadas, por meio, principalmente, de audiências públicas, com a participação dos órgãos estatais envolvidos e parcelas interessadas da sociedade civil. Inteiro teor da ADPF 347. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 18/03/2016.

<sup>82</sup> A Corte não desenhará as políticas públicas, e sim afirmará a necessidade urgente que o Congresso e Executivo estabeleçam essas políticas, inclusive de natureza orçamentária. Inteiro teor da ADPF 347. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 18/03/2016.

cautelares em relação às alíneas “a”, “c” e “d”, vencidos os Ministros Relator, Luiz Fux, Cármen Lúcia e o Presidente, que a deferiam; indeferiu em relação à alínea “e”, vencido, em menor extensão, o Ministro Gilmar Mendes; e, por unanimidade, indeferiu a cautelar em relação à alínea “f”; em relação à alínea “g”, por maioria e nos termos do voto do Relator, o Tribunal julgou prejudicada a cautelar, vencidos os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Gilmar Mendes e Celso de Mello, que a deferiam nos termos de seus votos. **O Tribunal, por maioria, deferiu a proposta do Ministro Roberto Barroso, ora reajustada, de concessão de cautelar de ofício para que se determine à União e aos Estados, e especificamente ao Estado de São Paulo, que encaminhem ao Supremo Tribunal Federal informações sobre a situação prisional**, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), que reajustou seu voto, e os Ministros Luiz Fux, Cármen Lúcia e Presidente. Ausente, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 09.09.2015. (grifos nossos)

Feitas essas considerações, importante refletir qual papel o Supremo está legitimado a desempenhar para viabilizar esse novo arranjo e quais as perspectivas ante a declaração do ECI pela Corte Suprema no cenário jurídico-político brasileiro.

## 2.5 Perspectivas e expectativas geradas a partir do julgamento da MC na ADPF 347

Uma vez declarado o Estado de Coisas Inconstitucional, importa esclarecer quais implicações, presentes os limites de atuação do Supremo, surgem ante o reconhecimento de se encontrarem satisfeitos os pressupostos próprios desse estado. Pergunta-se: qual papel o Supremo está legitimado a desempenhar ante o estágio elevadíssimo de inconstitucionalidades?

Num primeiro momento, deve-se ressaltar que há controvérsias quanto à necessidade de o Supremo exercer função atípica, qual seja, interferir em políticas públicas e escolhas orçamentárias. No entanto, a forte violação de direitos humanos, infringindo a própria dignidade humana e o mínimo existencial, justificam a atuação mais assertiva do Tribunal, corroborando a possibilidade deste tomar parte, na adequada medida, em decisões primariamente políticas sem que se possa cogitar de afronta ao princípio democrático e da divisão das funções do Estado.

Outrossim, conforme pontua Campos<sup>83</sup>, a intervenção judicial estrutural, típica da declaração do ECI, faz-se inevitável no caso do sistema carcerário brasileiro, ante a improbabilidade de os poderes políticos, por si sós, tomarem a iniciativa de enfrentar tema de tão pouco prestígio popular.

---

<sup>83</sup> CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da Inconstitucionalidade por Omissão ao Estado de Coisas Inconstitucional**. (Tese de Doutorado, UERJ, 2015).

Os propósitos de superar bloqueios políticos e institucionais, e de aumentar a deliberação pública sobre os temas, em um cenário de ampla violação de direitos fundamentais, legitimam material e procedimentalmente o papel do Supremo em nossa democracia<sup>84</sup>.

Com efeito, os argumentos constitucionais, políticos e econômicos sintetizados nos princípios da divisão das funções do Estado, da soberania popular e dos limites do financeiramente possível não podem ser utilizados, ilimitada e indiscriminadamente, como pretexto para a omissão dos Poderes Executivo e Legislativo na concretização dos direitos fundamentais. Há que se buscar a ponderação e o equilíbrio<sup>85</sup>.

Isso não implica dizer, contudo, que a Corte Suprema intervirá irrestritamente. Em verdade, é imprescindível o estabelecimento de parâmetros normativos às decisões do STF no reconhecimento do “Estado de Coisas Inconstitucional” para impedir a violação essencial aos princípios implícitos da segurança jurídica e da reserva do possível nas ações estatais, além da mitigação ao princípio constitucional da divisão das funções do Estado e de seus principais corolários constitucionais<sup>86</sup>.

Diante da excepcionalidade da medida é que os requisitos para a declaração do ECI são extremamente rígidos: I) omissão que resulte na grave violação dos direitos humanos; II) inércia deliberada dos poderes públicos; III) atuação dialógico-estruturante para sanar o estado de inconstitucionalidade, de modo que, somente quando estes forem devidamente atendidos, o STF poderá intervir.

Com efeito, ante a situação descrita de flagrante e generalizada violação de direitos fundamentais, impende ao Guardião da Constituição “o papel de retirar os demais Poderes da inércia, catalisar os debates e novas políticas públicas, coordenar as ações e monitorar os resultados”<sup>87</sup>.

No tocante à divisão das funções do Estado, não há falar em afronta a tal princípio, posto que, evitando a supremacia judicial, o Tribunal, em vez de ordens detalhadas, deve estabelecer ordens flexíveis, traçando parâmetros e objetivos a serem alcançados, reservando

---

<sup>84</sup> Idem, ibidem.

<sup>85</sup> VIEIRA JUNIOR, R. J. A. **Separação de Poderes, Estado de Coisas Inconstitucional e Compromisso Significativo: novas balizas à atuação do Supremo Tribunal Federal**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Dezembro/2015 (Texto para Discussão nº 186). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em: 23/03/2016.

<sup>86</sup> FILHO, Nicola Patel. **O Estado de Coisas Inconstitucional sob a Perspectiva da Omissão Parcial**. Disponível em: <<http://emporiadodireito.com.br/tag/estado-de-coisas-inconstitucional/>> Acesso em: 23/03/2016.

<sup>87</sup> Voto do Ministro Marco Aurélio na ADPF 347. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em 23/03/2016.

aos órgãos do Executivo e do Legislativo o campo democrático e técnico de escolhas sobre a definição de meios e execução das medidas, combinando, assim, o ativismo judicial estrutural com a ideia de diálogos institucionais.

O que não se pode admitir é que o Supremo fique de braços atados ou se comporte como mero espectador de graves violações a direitos fundamentais, sobretudo ante o estado de inércia dos demais Poderes. Ele não só pode – como deve – impor “remédios estruturais” que visem à superação de estados de inconstitucionalidade. Isso não significa fazer do Supremo uma instância hegemônica de poder, mas sim esperar que a Corte não seja pacífica diante de clara violação e fraude ao Texto Constitucional de 1988<sup>88</sup>.

Nas sábias palavras do Eminentíssimo Ministro Marco Aurélio, eis o papel que deve desempenhar a Corte Suprema em favor da superação do quadro de inconstitucionalidades do sistema prisional:

retirar as autoridades públicas do estado de letargia, provocar a formulação de novas políticas públicas, aumentar a deliberação política e social sobre a matéria e monitorar o sucesso da implementação das providências escolhidas, assegurando, assim, a efetividade prática das soluções propostas. Ordens flexíveis sob monitoramento previnem a supremacia judicial e, ao mesmo tempo, promovem a integração institucional cogitada pelo ministro Gilmar Mendes, formuladas que são no marco de um constitucionalismo cooperativo.<sup>89</sup>

Em síntese, a intervenção judicial mostra-se legítima, presente padrão elevado de omissão estatal frente a situação de violação generalizada de direitos fundamentais, como é o caso do sistema penitenciário brasileiro, não podendo sofrer qualquer objeção de natureza democrática.

Após a análise da decisão da Suprema Corte em sede de medida cautelar, observa-se que o julgamento do mérito da ADPF 347 trará à tona o pleito de medidas ainda mais ousadas e complexas<sup>90</sup>, que giram em torno da elaboração de planos contendo propostas e metas específicas para a superação do estado de coisas inconstitucional, tratando, inclusive, da

---

<sup>88</sup> CAMPOS, Carlos de Azevedo. **Atualidades do Controle Judicial da Omissão Legislativa Inconstitucional**. Disponível em: <[http://www.academia.edu/12094028/Atualidades\\_do\\_Control\\_e\\_Judicial\\_da\\_Omiss%C3%A3o\\_Legislativa\\_Inconstitucional](http://www.academia.edu/12094028/Atualidades_do_Control_e_Judicial_da_Omiss%C3%A3o_Legislativa_Inconstitucional)>. Acesso em: 23/03/2016.

<sup>89</sup> Voto do Ministro Marco Aurélio na ADPF 347. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em 23/03/2016.

<sup>90</sup> Como acertadamente pontua o autor Lucas Pessoa Moreira, as providências pleiteadas vão além dos objetivos tradicionalmente almejados em demandas que tratam de questões semelhantes. Em caso de provimento, a Corte interferiria no orçamento e nas políticas públicas de maneiras até então inéditas. MOREIRA, Lucas Pessoa. In: **O Estado de Coisas Inconstitucional e seus perigos**. Disponível em: <[http://www.apesp.org.br/comunicados/images/tese\\_lucaspeessoa051015.pdf](http://www.apesp.org.br/comunicados/images/tese_lucaspeessoa051015.pdf)>. Acesso em 25/03/2016.

previsão dos recursos para sua efetivação e da elaboração de um cronograma para sua execução.

Com o julgamento do mérito, não obstante as medidas postuladas aparentemente impactarem de maneira diversa a relação entre as funções do Executivo, Legislativo e Judiciário, especialmente considerando os papéis que eles desempenham ante as políticas públicas<sup>91</sup>, o modelo de Estado Democrático de Direito brasileiro, requer, mais do que suporta, um modelo de jurisdição constitucional mais ativista e menos autorrestritiva ante o vazio de políticas públicas eficientes, sob pena de frustração dos direitos fundamentais e inefetividade da Carta Magna.

Essa postura mais ativista do Poder Judiciário nada mais é do que reflexo da consolidação da supremacia da Constituição, a partir da qual juízes e tribunais passaram a interferir ativamente na guarda dos direitos fundamentais, agindo em prol de sua defesa e realização.

Assim, desde 2004, no julgamento da ADPF n° 45<sup>92</sup>, foram lançadas as bases hermenêuticas do que veio a se materializar com o julgamento da cautelar da ADPF n° 347, no que concerne à evolução da atuação do STF no controle da constitucionalidade das normas e, mais especificamente, no controle jurisdicional das políticas públicas<sup>93</sup>.

Ao reconhecer o “Estado de Coisas Inconstitucional”, e esse reconhecimento ser considerado o lastro para uma ação jurisdicional mais efetiva, a Corte Suprema consolidou o entendimento de que, ainda que não seja função típica do Poder Judiciário, pode este vir eventualmente a intervir nas políticas públicas na omissão dos órgãos competentes, sem que haja, entretanto, violação ao princípio da divisão das funções do Estado.

Ademais, reconhecido o ECI, a Corte não desenhará as políticas públicas. Ao exarar ordens flexíveis, que deixem espaço decisório ao aparato político e administrativo dos Poderes Executivo e Legislativo, a Corte busca promover a colaboração harmônica e deliberativa entre os poderes em torno de um objetivo comum: superar o quadro de

---

<sup>91</sup> Idem, ibidem.

<sup>92</sup> No julgamento da referida ADPF, ficou consignado que o Poder Judiciário, excepcionalmente, poderia assumir a formulação de políticas públicas, quando os Poderes competentes da República tivessem se demitido da função de tornar efetivos direitos constitucionais, ainda que contidos em normas de conteúdo programático, observadas as limitações – efetivamente demonstradas pelo Poder Público – da “reserva do financeiramente possível”. ADPF n° 45. Disponível em: <[http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/343\\_204%20ADPF%202045.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/343_204%20ADPF%202045.pdf)>. Acesso em 23/03/2016.

<sup>93</sup> VIEIRA JUNIOR, R. J. A. **Separação de Poderes, Estado de Coisas Inconstitucional e Compromisso Significativo: novas balizas à atuação do Supremo Tribunal Federal**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Dezembro/2015 (Texto para Discussão n° 186). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em 23/03/2016.

inconstitucionalidades. Portanto, não há supremacia, subjetivismo ou arbítrio judiciais, e sim diálogos e cooperação institucionais<sup>94</sup>.

Ao agir assim, a Suprema Corte respeita as credenciais democráticas e as capacidades institucionais dos outros poderes, mantendo de pé as fronteiras entre Direito e Política, além de diminuir a distância entre o garantismo textual e a realidade desigual e contribuir para tornar o país mais inclusivo e atento à dignidade humana como bem intrínseco de todo e qualquer indivíduo<sup>95</sup>.

O Brasil tem seus “Estados de Coisas Inconstitucionais”, e não são poucos. Porém, a declaração do ECI surge como uma alternativa para que o nosso Tribunal Maior possa lidar com essas falhas estruturais prejudiciais à efetividade dos direitos fundamentais e, por fim, proteger as minorias vulneráveis, que por assim serem definidas, não podem ser relegadas ao esquecimento nem tratadas como “coisa”, sobretudo quando se vive em uma sociedade cuja Carta Constitucional tem como núcleo rígido a dignidade da pessoa humana.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teoria da divisão das funções do Estado, consagrada por Montesquieu, visava combater fortemente o Absolutismo, no qual todo o poder era concentrado na mão do soberano, mediante a separação entre as funções judicial, legislativa e executiva, almejando a institucionalização de garantias para a preservação da liberdade individual contra os abusos do Estado.

Com o advento do Estado Democrático de Direito, notadamente após a 2ª Guerra Mundial, supera-se a teoria de que as funções do Estado são absolutamente independentes, estanques, corroborando o surgimento da ideia de que o poder estatal é uno, objeto de um dever jurídico de atingir finalidades de interesse coletivo, na medida em que o poder é manejado exclusivamente para alcançar as finalidades públicas, sendo, portanto, instrumental.

Ademais disso, no Estado Democrático de Direito, reconhece-se a preponderância da Constituição, bem como a prevalência e a efetivação dos direitos fundamentais nela previstos. Assim, para que os objetivos fundamentais da sociedade sejam atingidos, é necessária a

---

<sup>94</sup> CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Devemos temer o “Estado de Coisas Inconstitucional”?** Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-out-15/carlos-campos-devemos-temer-estado-coisas-inconstitucional>>. Acesso em 25/03/2016.

<sup>95</sup> Idem, ibidem.



realização de metas ou programas – políticas públicas – voltados à consecução daqueles, cuja responsabilidade recai sobre todos os órgãos do Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário.

Dessa forma, a teoria da divisão das funções do Estado, no contexto contemporâneo, muda de feição, tendo como premissa a ideia de que o Estado é uno e uno é o seu poder, razão pela qual as três funções devem harmonizar-se para que os objetivos fundamentais – por intermédio das políticas públicas – sejam alcançados.

Outra característica marcante do Estado Democrático de Direito é a de que, quando a Constituição menciona um direito/dever fundamental, este é justicializável. Portanto, uma vez responsáveis por garantir os objetivos fundamentais, o Executivo e o Legislativo, ao omitirem-se de cumprir tal encargo, dão ensejo à ampliação da participação do Poder Judiciário no âmbito das Políticas Públicas. Este, ao exercer o controle de sua constitucionalidade, poderá intervir para implementá-las ou corrigi-las, se inadequadas.

De aplicador das leis e dos códigos, o Poder Judiciário, ante a constitucionalização de ampla gama de direitos fundamentais e imbuído da responsabilidade de resguardá-los, foi alçado a uma posição de primeira grandeza, atuando como protagonista no funcionamento do Estado. Vislumbrou-se, no cenário brasileiro, um quadro altamente favorável ao protagonismo judicial, sobretudo no âmbito do Supremo Tribunal Federal, que, por sua vez, alcançou, de forma gradual, patamar de relevância e autoridade política e normativa inédita na história.

O avanço das decisões da Corte Suprema sobre os outros poderes deu azo ao que se convencionou chamar de ativismo judicial. Nessa senda, a evolução do STF no que concerne ao controle jurisdicional de políticas públicas atingiu seu clímax com o julgamento da medida cautelar na ADPF 347, ao se reconhecer o “Estado de Coisas Inconstitucional” no atual sistema carcerário brasileiro.

Contudo, uma vez declarado o ECI, questiona-se qual papel o Supremo está legitimado a desempenhar ante o estágio de inconstitucionalidade? Pois bem, a forte violação de direitos humanos, infringindo a própria dignidade humana e o mínimo existencial justificam a atuação mais assertiva do Tribunal, legitimando a possibilidade deste tomar parte, na adequada medida, em decisões primariamente políticas sem que se possa cogitar de afronta ao princípio democrático e à divisão das funções do Estado.

Com efeito, o Tribunal, em vez de ordens detalhadas, deve estabelecer ordens flexíveis, reservando aos órgãos do Executivo e do Legislativo o campo democrático e técnico de escolhas sobre a definição de meios e execução das medidas, combinando, assim, o ativismo judicial estrutural com a ideia de diálogos institucionais.

Em síntese, não que se há falar em ofensa ao princípio democrático ou à teoria da divisão das funções do Estado, posto que, constatado o quadro de graves violações a direitos fundamentais e ante o estado de inércia dos Poderes Públicos, o Supremo, no papel de guardião da ordem constitucional, não apenas pode – como deve – estabelecer medidas e remédios estruturais, mediante a colaboração harmônica e deliberativa de todos os poderes, que visem à superação de estados de inconstitucionalidades.

Assim não o fosse, estar-se-ia transformando nossa Carta Maior em letra morta, o que não se pode admitir. O reconhecimento do ECI surge como uma alternativa diante dos incontáveis “estados de coisas inconstitucionais” existentes no Brasil. Busca-se proteger as minorias vulneráveis, cujos direitos fundamentais são constantemente violados, tornando, assim, o país mais inclusivo e atento à dignidade humana como bem intrínseco de todo e qualquer indivíduo, bem esse a ser incessantemente protegido no seio de um Estado Democrático de Direito.

## ABSTRACT

The Unconstitutional State of Affair is a complex and challenging issue. This work is dedicated to analyze the judgment of the precautionary measure of the Laim of Non-compliance with a Fundamental Precept no. 347 (ADPF nº 347), in which it was recognized a new arrangement in Brazilian prison system, constant massive and systematic violation of prisoners fundamental rights, due to complete omission/inaction of public authorities. The aim is to identify, therefore, the essential features of this Supreme Court decision, pointing out the expectations and perspectives caused by it since its publication. As this is a more active and assertive action of the judiciary, especially of the Supreme Court, in regard to the formulation and implementation of measures to heal the unconstitutionality state, it is indispensable the study of some points, such as: judicial review of public policies, separation of powers, democratic rule of law, judicial activism, relating them later with the central theme under examination. Brazil has its "unconstitutional states of affair", and they are not few. In this sense, it appears as an alternative for Brazil overcome these structural failures, protecting vulnerable minorities, ensuring everyone, without distinction, the implementation of fundamental rights safeguarded by our Constitution.

**Keywords:** Unconstitutional State of Affair–judicial review of public policies – judicial activism.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

AMÉRICA, Estados Unidos da. **Marbury v. Madison, 5 U.S. (1 Cranch) 137**. Washington: Suprema Corte dos Estados Unidos, 1803. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/5/137/case.html>>. Acesso em: 08/03/2016.

ANTONIO, Nilva M. Leonardi. O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas como Controle de Constitucionalidade e seus limites. In: **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**/ coordenadores Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2013.

APPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas do Brasil**. Curitiba: Editora Juruá, 2008.

ARGUELHES, Diego Werneck. O Supremo na política: a construção da supremacia judicial no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Vol. 250, Rio de Janeiro FGV, 2009.

BARCELLOS, Ana Paula de. Violência urbana, condições das prisões e dignidade humana. **Revista de Direito Administrativo**, nº 254, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista Forense**, n. 384, ano 102, 2006.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292p.

BRASIL. República Federativa do. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 17/03/2016.

BRASIL. República Federativa do. **Informativo N° 798 – Sistema carcerário: estado de coisas inconstitucional e violação a direito fundamental**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo798.htm>>. Acesso em: 18/03/2016.

BRASIL. República Federativa do. **RE N° 592.581/RS**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/592581.pdf>>. Acesso em: 17/03/2016.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Regina Lyra. Rio de Janeiro: Elviesier, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In: **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMPOS, Carlos de Azevedo. **Atualidades do Controle Judicial da Omissão Legislativa Inconstitucional**. Disponível em: <[http://www.academia.edu/12094028/Atualidades\\_do\\_Control\\_e\\_Judicial\\_da\\_Omiss%C3%A3o\\_Legislativa\\_Inconstitucional](http://www.academia.edu/12094028/Atualidades_do_Control_e_Judicial_da_Omiss%C3%A3o_Legislativa_Inconstitucional)>. Acesso em: 23/03/2016.

\_\_\_\_\_, Carlos Alexandre de Azevedo. **Devemos temer o “Estado de Coisas Inconstitucional”?** Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-out-15/carlos-campos-devemos-temer-estado-coisas-inconstitucional>>. Acesso em 25/03/2016.

\_\_\_\_\_, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da Inconstitucionalidade por Omissão ao Estado de Coisas Inconstitucional**. (Tese de Doutorado, UERJ, 2015)

\_\_\_\_\_, Carlos Alexandre de Azevedo. **O Estado de Coisas Inconstitucional e o litígio estrutural**. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigioestrutural#\\_ftn7](http://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigioestrutural#_ftn7)> Acesso em: 15/03/2016.

\_\_\_\_\_, Carlos Alexandre de Azevedo. **O Estado de Coisas Inconstitucional**. Disponível em: <<http://jota.info/jotamundo-estado-de-coisas-inconstitucional>>. Acesso em: 15/03/2016.

\_\_\_\_\_, Carlos Alexandre de Azevedo. **O Ativismo Judicial Contemporâneo no Supremo Tribunal Federal e nas Cortes Estrangeiras**. *Paper* preparado para a X Semana de Direito da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2015.

CANELA JUNIOR, Oswaldo. **A efetivação dos direitos fundamentais através do processo coletivo: um novo modelo de jurisdição**. Texto apresentado à USP para qualificação de doutorado. Orientador Kazuo Watanabe.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

COLÔMBIA, República da. **Sentencia T – 025**. Bogotá: Corte Constitucional da Colômbia, 2004. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>>. Acesso em: 10/03/2016.

COLÔMBIA, República da. *Sentencia nº SU-559*. Bogotá: Corte Constitucional da Colômbia, 1997. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm>>. Acesso em: 10/03/2016.

COLÔMBIA, República da. *Sentencia T-068*. Bogotá: Corte Constitucional da Colômbia, 1998. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-068-98.htm>>. Acesso em: 10/03/2016.

COLÔMBIA, República da. *Sentencia SU – 250*. Bogotá: Corte Constitucional da Colômbia, 1998. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/SU250-98.htm>>. Acesso em: 10/03/2016.

COLÔMBIA, República da. *Sentencia T-590*. Bogotá: Corte Constitucional da Colômbia, 1998. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-590-98.htm>>. Acesso em: 10/03/2016.

COLÔMBIA, República da. *Sentencia T – 525*. Bogotá: Corte Constitucional da Colômbia, 1999. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/t-525-99.htm>>. Acesso em: 10/03/2016.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: RT, v. 737, ano 86, 1997.

COURA, Alexandre de Castro; SOUSA, Pedro Ivo de. Controle Judicial de Políticas Públicas. **Revista CONDEPI – 28ª ed.** – Salvador, 2008.

COSTA, Susana Henriques da. O Poder Judiciário no controle de políticas públicas: uma breve análise de alguns precedentes do Supremo Tribunal Federal. In: **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**/ coordenadores Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 26ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DWORKING, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. O Judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência. In: **Revista USP**, n. 21, 1994.

FILHO, Nicola Patel. **O Estado de Coisas Inconstitucional sob a Perspectiva da Omissão Parcial**. Disponível em: <<http://emporiiododireito.com.br/tag/estado-de-coisas-inconstitucional/>>. Acesso em: 23/03/2016.

FREIRE JUNIOR, Américo Bedê. O controle judicial de políticas públicas. In: CRUZ E TUCCI; José Rogério; BEDAQUE, José Roberto dos Santos (Coords.). **Temas Fundamentais de Direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. v.1.

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

GRINOVER, Ada Pellegrini. O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas. In: **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas/** coordenadores Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2013.

\_\_\_\_\_, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista de Processo**, ano 33, n. 164. São Paulo: RT, 2008.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A Ação Civil Pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas. In: MILARÉ, Edis (Coord.). **Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 – 15 anos**. – 2. ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade administrativa e controle jurisdicional**. – 2. ed. – São Paulo: Malheiros, 1998.

MONTESQUIEU. **Do Espírito das leis**. Tradução: Jean Melville. Editora Martin Claret: São Paulo, 2007.

MURDA, Paula Fernanda Vasconcelos Navarro. **Políticas Públicas – o controle judicial e o papel das funções essenciais à justiça** – 1. ed. – Curitiba: Editora Prismas, 2015.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário e Arena Pública: Um olhar a partir da Ciência Política. In: **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas/** coordenadores Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2013.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, 2008.

VIEIRA JUNIOR, R. J. A. **Separação de Poderes, Estado de Coisas Inconstitucional e Compromisso Significativo: novas balizas à atuação do Supremo Tribunal Federal.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Dezembro/2015 (Texto para Discussão nº 186). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em 18/03/2016.

WATANABE, Kazuo. O Controle Jurisdicional das Políticas Públicas. In: **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas** / coordenadores Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ZANETI JR., Hermes. A teoria da separação de poderes e o estado democrático constitucional: funções de governo e funções de garantia. In: **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**/ coordenadores Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe. – 2 ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2013.