

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO CONSTITUCIONAL

LUIS RENATO RIBEIRO PEREIRA DE ALMEIDA

**O RECONHECIMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL COMO
PROPOSTA DECISÓRIA DE SOLUÇÃO ESTRUTURAL DE LITÍGIOS NO CONTEXTO
DA GESTÃO DA PANDEMIA DA COVID-19 PELO GOVERNO FEDERAL**

**A adoção do instituto como produto do diálogo transconstitucional entre
o Supremo Tribunal Federal e a Corte Constitucional Colombiana**

NITERÓI

2022

LUIS RENATO RIBEIRO PEREIRA DE ALMEIDA

**O RECONHECIMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL COMO
PROPOSTA DECISÓRIA DE SOLUÇÃO ESTRUTURAL DE LITÍGIOS NO CONTEXTO
DA GESTÃO DA PANDEMIA DA COVID-19 PELO GOVERNO FEDERAL**

**A adoção do instituto como produto do diálogo transconstitucional entre
o Supremo Tribunal Federal e a Corte Constitucional Colombiana**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, vinculada à linha de pesquisa Teoria e História do Direito Constitucional e Direito Constitucional Internacional e Comparado, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Braga Peña de Moraes.

NITERÓI

2022

Ficha catalográfica automática - SDC/BFD
Gerada com informações fornecidas pelo autor

A447r Almeida, Luis Renato Ribeiro Pereira de
O reconhecimento do estado de coisas inconstitucional como proposta decisória de solução estrutural de litígios no contexto da gestão da pandemia da covid-19 pelo Governo federal : A adoção do instituto como produto do diálogo transconstitucional entre o Supremo Tribunal Federal e a Corte Constitucional Colombiana / Luis Renato Ribeiro Pereira de Almeida. - 2022.
172 f.

Orientador: Guilherme Braga Peña de Moraes.
Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Direito, Niterói, 2022.

1. Constitucionalismo. 2. Ativismo. 3. Covid-19. 4. Constitucionalidade das leis. 5. Produção intelectual. I. Moraes, Guilherme Braga Peña de, orientador. II. Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Direito. III. Título.

CDD - XXX

LUIS RENATO RIBEIRO PEREIRA DE ALMEIDA

**O RECONHECIMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL COMO
PROPOSTA DECISÓRIA DE SOLUÇÃO ESTRUTURAL DE LITÍGIOS NO CONTEXTO
DA GESTÃO DA PANDEMIA DA COVID-19 PELO GOVERNO FEDERAL**

**A adoção do instituto como produto do diálogo transconstitucional entre
o Supremo Tribunal Federal e a Corte Constitucional Colombiana**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, vinculada à linha de pesquisa Teoria e História do Direito Constitucional e Direito Constitucional Internacional e Comparado, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Aprovada em 26 de outubro de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Guilherme Braga Peña de Moraes – Orientador
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Prof. Dr. Marcelo Pereira de Almeida
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Prof. Dr. Rodrigo Ramos Lourega de Menezes
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Prof. Dr. Luis Cláudio Martins de Araújo
Universidade Cândido Mendes (UCAM)

NITERÓI

2022

Este trabalho é dedicado às mais de 688 mil vidas perdidas no Brasil em razão da crise sanitária provocada pela covid-19.

AGRADECIMENTOS

Escrever é uma tarefa solitária. O processo de construção de subjetividades, de outro lado, sem sombra de dúvidas, não o é. E é por isso que essas breves palavras precisam ser registradas.

À Deus, que, de alguma forma imperceptível, interveio no curso da minha existência a fim de que eu não atingisse completa insanidade nos últimos anos, preservando, talvez, um grau mínimo de consciência em mim. Embora a minha fé, progressivamente, tenha se fragilizado com o passar do tempo, o fato de ter chegado até aqui me lembra que há algo transcendental inexplicável à nossa existência física.

À minha mãe, Regina Helena, que dedicou a sua vida a cuidar da minha e que, hoje, representa a única razão pela qual entendo ainda valer a pena seguir a vida.

Ao amigo, orientador e eterno mestre, professor Guilherme Braga Peña de Moraes, que desde a graduação acompanha o meu crescimento acadêmico e profissional, com quem tive e tenho a honra de trabalhar, como monitor de Direito Constitucional na Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense e, hoje, como assessor jurídico na Assessoria de Atribuição Originária Cível e Institucional do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Ao amigo e professor Rodrigo Ramos Lourega de Menezes, de quem tive a honra de ser aluno na graduação em Direito na Universidade Federal Fluminense, pelos valiosos ensinamentos; por todo o cuidado comigo; por me inspirar, pelo exemplo de vida e de zeloso profissional; e por sua disposição em sempre ajudar a todos, tendo se tornado um querido amigo.

Ao professor Marcelo Pereira de Almeida, pelas valiosas contribuições, pela cordial atenção e pelo incentivo a ingressar no mestrado quando fui seu aluno na graduação em Direito.

Aos professores Siddharta Legale e Luis Cláudio Martins de Araújo, que gentilmente aceitaram o convite para, respectivamente, comporem as bancas examinadoras de qualificação e defesa desta dissertação.

Aos amigos e amigas que, apesar da minha personalidade muitas vezes difícil, permanecem na minha vida, em especial: à Carol Matias, fiel parceira, que me acolheu com generosidade no seu doce coração desde as primeiras semanas do mestrado, e que não poupou esforços para tornar mais leve nossa jornada durante dois anos e meio de pandemia; à Letícia, exemplo de eficiência e comprometimento em tudo a que se propõe a fazer, que se tornou uma grande amiga, daquelas que espero levar para toda a vida; ao trio Jéssica, Marcus e

Matheus, pelos *podcasts*, pela parceria, pela paciência e por todo o resto que vocês sabem o que é; à Palloma, pessoa de uma sensibilidade ímpar, excelente ouvinte e pesquisadora nata; à Keren, *la colombiana más brasileña* que eu conheço.

Aos meus alunos e alunas das turmas da Pós-Graduação da Escola do Legislativo do Estado do Rio de Janeiro (ELERJ), que tanto me ensinaram e com os quais tive o privilégio de conviver em 2022, em especial à Verônica, Sara, Juréa, Andreia, Vivian, Paloma, Paulo e Marcelo, além de todo o corpo administrativo da Escola, nas pessoas da Maria Alice e Rosemary, pela confiança no meu trabalho.

Por fim, ainda que não os conheça pessoalmente, não poderia deixar de registrar meus especiais agradecimentos: ao Átila Iamarino, que, com sua didática irretocável, humildade, profissionalismo e seriedade, prestou um serviço de relevância pública, de informação e de educação da população durante a pandemia da covid-19, o que me permitiu chegar, até aqui, lúcido e com alguma sanidade mental em meio a tanta ignorância, desprezo pela vida e perversidade que foi propagada – inclusive por autoridades públicas – entre os anos de 2020 e 2022; e ao Antônio Carlos Costa, que durante a pandemia foi incansável a frente da ONG Rio de Paz e da Igreja de Cristo, com extrema sensibilidade à dor das famílias enlutadas pela perda de amigos e entes queridos, e que, em tantos momentos, levou esperança e consolo ao meu coração durante esses duros anos pelos quais passamos. Hoje, espelho-me no exemplo de dedicação desses dois grandes homens, que se mantiveram coerentes a todo momento, sobretudo naqueles que exigiram um firme posicionamento, e que, apesar de tudo, não esmoreceram.

Testemunhamos fatos humilhantes para a nossa democracia e devastadores para o coração de quem tem apreço pela nossa gente. Vimos o espectro da fome voltar a rondar os lares dos despossuídos; vimos o nosso povo disputar resto de carne de açougue para ter do que se alimentar; vimos milhões de desempregados sem perspectiva de voltar ao mercado de trabalho, passando, assim, a depender da misericórdia incerta da sociedade e do Poder Público para sobreviver; vimos a classe trabalhadora impedir a nossa economia de entrar em colapso completo, mas não sem entrar em ônibus, vans e trens superlotados, expondo-se, assim, ao risco de contágio e morte; vimos o colapso da saúde mental de milhões de famílias, fruto das dívidas acumuladas, da perda do padrão financeiro, da instabilidade política, do terror face ao risco de contaminação e falecimento de ente querido; vimos milhares de lares enterrarem os seus mortos; houve avôs e avós, pais e mães, tios e tias, filhos e filhas, irmãos e irmãs que presenciaram os que mais amavam perecerem por desinformação e falta de vacina, oxigênio e atendimento médico. (...) Que nunca mais sejamos governados da mesma maneira por quem quer que seja.

(Fala de Antônio Carlos Costa, fundador da ONG Rio de Paz, sobre as ações e omissões do Governo federal no combate à pandemia da covid-19, proferida em 18 de outubro de 2021 na “CPI da Pandemia”)

RESUMO

ALMEIDA, L.R.R.P. *O reconhecimento do estado de coisas inconstitucional como proposta decisória de solução estrutural de litígios no contexto da gestão da pandemia da covid-19 pelo Governo federal: a adoção do instituto como produto do diálogo transconstitucional entre o Supremo Tribunal Federal e a Corte Constitucional Colombiana*. 2022. 172p. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2022.

A dissertação que ora vem a lume dedica-se a investigar a possibilidade do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional como uma possível técnica decisória voltada à tutela de direitos fundamentais em contextos que demandam, dos diversos organismos do Estado brasileiro, uma atividade coordenada e estratégica a fim de superar bloqueios políticos e institucionais que, nesse cenário, dificultam a implementação de políticas públicas aptas a superar violações massivas de direitos. Nessa ordem de ideias, a pesquisa identifica o estado de coisas inconstitucional na categoria dos processos estruturais, como espécie tendente à reestruturação institucional por meio do reconhecimento de uma inconstitucionalidade sistêmica que, a revelar a dimensão multifacetada do problema, vinculado ao funcionamento das instituições, configura o chamado litígio estrutural. Por se tratar de instituto de origem colombiana, para desenvolver essa análise a pesquisa faz um estudo de Direito Constitucional Comparado, optando pelo método contextualista. Dentro dessa perspectiva, afirma-se a legitimidade da manipulação do instituto colombiano e sua ulterior aplicação na ordem jurídica interna. Ademais, a pesquisa debruça-se sobre o estudo da crise deflagrada pela pandemia da covid-19, especificamente quanto às ações e omissões do Governo federal no contexto de enfrentamento ao novo coronavírus, entre os anos de 2020 e 2022, a fim de questionar a possibilidade de aproveitamento, em contextos de crise sanitária, da proposta decisória de solução estrutural de litígios concebida pela Corte Constitucional Colombiana. Contudo, reconhece-se que a garantia de direitos por meio do estado de coisas inconstitucional, no Brasil, como possível instrumento jurídico voltado à tutela adequada de direitos fundamentais em particulares futuros cenários de emergência sanitária, tal como o deflagrado pela pandemia da covid-19, perpassa por uma necessária colaboração entre os Poderes do Estado, e que tal conversação institucional, em determinados contextos políticos, nem sempre se revela amistosa.

Palavras-chave: estado de coisas inconstitucional; processos estruturais; transconstitucionalismo; covid-19; direitos fundamentais.

RESUMEN

ALMEIDA, L.R.R.P. *O reconhecimento do estado de coisas inconstitucional como proposta decisória de solução estrutural de litígios no contexto da gestão da pandemia da covid-19 pelo Governo federal: a adoção do instituto como produto do diálogo transconstitucional entre o Supremo Tribunal Federal e a Corte Constitucional Colombiana*. 2022. 172p. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2022.

La disertación que ahora sale a la luz está dedicada a investigar la posibilidad de reconocer el estado de cosas inconstitucional como una posible técnica de toma de decisiones destinadas a proteger los derechos fundamentales en contextos que exigen, de los diversos órganos del Estado brasileño, una coordinación coordinada y estratégica. actividad para superar los obstáculos políticos e institucionales que, en este escenario, dificultan la implementación de políticas públicas capaces de superar las violaciones masivas de derechos. En este orden de ideas, la investigación identifica el estado de cosas inconstitucional en la categoría de procesos estructurales, como una especie tendente a la reestructuración institucional a través del reconocimiento de una inconstitucionalidad sistémica que, revelando la dimensión multifacética del problema, ligada al funcionamiento de instituciones, configura el llamado litigio estructural. Por tratarse de un instituto de origen colombiano, para desarrollar este análisis, la investigación hace un estudio del Derecho Constitucional Comparado, optando por el método contextualista. En esta perspectiva, se afirma la legitimidad de la manipulación por parte del instituto colombiano y su posterior aplicación en el ordenamiento jurídico interno. Además, la investigación se enfoca en el estudio de la crisis desatada por la pandemia del covid-19, específicamente en lo que se refiere a las acciones y omisiones del gobierno federal en el contexto del enfrentamiento al nuevo coronavirus, entre los años 2020 y 2022, con el fin de cuestionar la posibilidad de aprovechar, en contextos de crisis sanitaria, la propuesta decisoria para la solución estructural de controversias concebida por la Corte Constitucional colombiana. Sin embargo, se reconoce que la garantía de los derechos a través del estado de cosas inconstitucional, en Brasil, como posible instrumento jurídico tendiente a la adecuada protección de los derechos fundamentales en particular escenarios futuros de emergencia sanitaria, como el desencadenado por el covid-19 pandemia, permea una necesaria colaboración entre los Poderes del Estado, y que tal conversación institucional, en determinados contextos políticos, no siempre resulta amistosa.

Palabras clave: estado de cosas inconstitucional; procesos estructurales; transconstitucionalismo; covid-19; derechos fundamentales.

ABSTRACT

ALMEIDA, L.R.R.P. *O reconhecimento do estado de coisas inconstitucional como proposta decisória de solução estrutural de litígios no contexto da gestão da pandemia da covid-19 pelo Governo federal: a adoção do instituto como produto do diálogo transconstitucional entre o Supremo Tribunal Federal e a Corte Constitucional Colombiana*. 2022. 172p. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2022.

The dissertation that now comes to light is dedicated to investigating the possibility of recognizing the unconstitutional state of affairs as a possible decision-making technique aimed at protecting fundamental rights in contexts that demand, from the various bodies of the Brazilian State, a coordinated and strategic activity in order to overcome political and institutional obstacles that, in this scenario, make it difficult to implement public policies capable of overcoming massive violations of rights. In this order of ideas, the research identifies the unconstitutional state of affairs in the category of structural processes, as a species tending to institutional restructuring through the recognition of a systemic unconstitutionality that, revealing the multifaceted dimension of the problem, linked to the functioning of institutions, configures the so-called structural litigation. As it is an institute of Colombian origin, to develop this analysis, the research makes a study of Comparative Constitutional Law, opting for the contextualist method. Within this perspective, the legitimacy of manipulation by the Colombian institute and its subsequent application in the domestic legal order is affirmed. In addition, the research focuses on the study of the crisis triggered by the covid-19 pandemic, specifically regarding the actions and omissions of the federal government in the context of confronting the new coronavirus, between the years 2020 and 2022, in order to question the possibility of taking advantage, in contexts of health crisis, of the decision-making proposal for the structural solution of disputes conceived by the Colombian Constitutional Court. However, it is recognized that the guarantee of rights through the unconstitutional state of affairs, in Brazil, as a possible legal instrument aimed at the adequate protection of fundamental rights in particular future health emergency scenarios, such as the one triggered by the covid-19 pandemic, permeates a necessary collaboration between the Powers of the State, and that such institutional conversation, in certain political contexts, does not always prove to be friendly.

Keywords: unconstitutional state of affairs; structural processes; transconstitutionalism; covid-19; fundamental rights.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AgRg	Agravo Regimental
AM	Amazonas
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ARE	Agravo em Recurso Extraordinário
art.	Artigo
BA	Bahia
BVerfGE	<i>Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts</i> (Decisões do Tribunal Constitucional)
CCC	Corte Constitucional Colombiana
CE	Ceará
cf.	conferir
CID-10	Classificação Internacional de Doenças
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COE-nCoV	Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública
Conasems	Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
Conass	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
coords.	coordenadores
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CPC	Código de Processo Civil
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPP	Código de Processo Penal
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DF	Distrito Federal
DJ	Diário da Justiça
ECI	Estado de Coisas Inconstitucional
ed.	edição
ES	Espírito Santo
ESPII	Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional
Espin	Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional

<i>et al.</i>	<i>et alii</i> (e outros)
FGV	Fundação Getúlio Vargas
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
GM	Gabinete do Ministro
GO	Goiás
HC	<i>Habeas Corpus</i>
HCoVs	<i>Human coronaviruses</i> (coronavírus humanos)
<i>i.e.</i>	<i>id est</i> (isto é)
inc.	inciso
M-19	Movimento 19 de abril
MA	Maranhão
MAVE	Métodos Analíticos de Vigilância Epidemiológica
MC	Medida cautelar
MERS-CoV	<i>Middle East Respiratory Syndrome Coronavirus</i> (síndrome respiratória do Oriente Médio)
MG	Minas Gerais
Min.	ministro
MS	Mandado de Segurança, Mato Grosso do Sul ou Ministério da Saúde
n°	número
NPI	Non-Pharmaceutical Interventions
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
<i>op. cit.</i>	<i>opus citatum</i> (obra citada)
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
orgs.	organizadores
p.	página
PA	Pará
PDI	Pessoa Deslocada Internamente
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PI	Piauí
PL	Projeto de lei
PNI	Programa Nacional de Imunizações
PNO	Plano Nacional de Operacionalização da vacinação contra a covid-19

PPGDC/UFF	Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense
PR	Paraná
PSB	Partido Socialista Brasileiro
Psol	Partido Socialismo e Liberdade
RE	Recurso Extraordinário
Rel.	Relator
RJ	Rio de Janeiro
RMS	Recurso em Mandado de Segurança
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
SARS-CoV-2	<i>Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2</i> (Coronavírus da Síndrome Respiratória Aguda Grave 2)
SC	Santa Catarina
SciELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SCOTUS	<i>Supreme Court of the United States</i> (Suprema Corte dos Estados Unidos)
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
SU	<i>Sentencia de Unificación</i>
SVS	Secretaria de Vigilância em Saúde
v	<i>versus</i>
v.g.	<i>verbi gratia</i>
vol.	volume
VOLP	Vocabulário Ortográfico de Língua Portuguesa
SE	Sergipe

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 – PERSPECTIVA TEÓRICA DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS E A TÉCNICA DECISÓRIA DEFLAGRADA PELO RECONHECIMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL	31
1.1 Delimitação conceitual: litígio e processo coletivo, litígio e processo estrutural, litígio e processo de interesse público e processo estratégico.....	31
1.2 O estado de coisas inconstitucional como deflagrador de uma espécie de processo estrutural de caráter dialógico.....	40
1.2.1 O estado de coisas inconstitucional na jurisprudência da Corte Constitucional Colombiana.....	43
1.2.2 A dimensão dialógica do ativismo judicial manifestado pelo estado de coisas inconstitucional.....	49
1.3 Características dos processos estruturais e possíveis limitações jurídico-normativas de ordem processual.	53
CAPÍTULO 2 – DIÁLOGOS TRANSCONSTITUCIONAIS: O APROVEITAMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL À LUZ DO MÉTODO CONTEXTUALISTA DE DIREITO COMPARADO	61
2.1 A Constituição Política de 1991: contexto regional e local, processo constituinte e estrutura normativo-constitucional.	65
2.2 Corte Constitucional Colombiana: estrutura orgânica e particularidades do exercício da jurisdição constitucional em perspectiva comparada com o Supremo Tribunal Federal.	75
2.3 Legitimidade da manipulação de decisões estrangeiras e o estado de coisas inconstitucional na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.....	82
CAPÍTULO 3 – A CRISE SANITÁRIA PROVOCADA PELA COVID-19: AÇÕES E OMISSÕES DO GOVERNO FEDERAL NA GESTÃO DA PANDEMIA NO BRASIL	87
3.1 Origem e disseminação do SARS-CoV-2 pelo mundo: breve registro de uma pandemia que marcou a história.....	88

3.2 Panorama geral dos primeiros meses da covid-19 no Brasil: do negacionismo ao epicentro da pandemia na América Latina.	95
3.3 Linhas de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal na pandemia da covid-19.	101
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	105
REFERÊNCIAS.....	108
APÊNDICES.....	119
Apêndice A – Lista de atos normativos citados	119
Apêndice B – Lista de decisões citadas.....	122
Apêndice C – Lista de notícias citadas.....	127
ANEXOS.....	131
Anexo A – Constitución Política de la República de Colombia.....	131
Anexo B – Ley nº 270 de 1996, marzo 7 (Estatutaria de la Administración de Justicia)...	135
Anexo C – Decreto nº 2.591 de 1991, noviembre 19	139
Anexo D – Acuerdo nº 2 de 2015, julio 22 (Reglamento de la Corte Constitucional).....	142
Anexo E – Organograma da Corte Constitucional Colombiana.....	153
Anexo F – Projeto de Lei nº 8.058, de 4 de novembro de 2014.....	154
Anexo G – Projeto de Lei nº 736, de 11 de novembro de 2015	164
Anexo H – Proposta de Emenda à Constituição nº 275, de 6 de junho de 2013	167

INTRODUÇÃO

Na sessão de julgamento ocorrida em 9 de setembro de 2015, ao deferir parcialmente os pedidos formulados em sede de medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 347, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (Psol), o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu¹ que o sistema penitenciário brasileiro aponta a existência do chamado estado de coisas inconstitucional (ECI). Na ocasião, o órgão de cúpula do Poder Judiciário nacional fez expressa alusão, pela primeira vez, ao instituto concebido e desenvolvido no âmbito da Corte Constitucional Colombiana (CCC) no enfrentamento de casos concretos configuradores do designado litígio estrutural².

O estado de coisas inconstitucional se configura na hipótese em que há, concomitantemente, um quadro fático de violação massiva de direitos fundamentais; um contexto de falhas estruturais, simbolizado pela incapacidade sistêmica de solução ou pela omissão permanente de autoridades e órgãos do Estado na promoção de medidas normativas, administrativas, orçamentárias e jurisdicionais direcionadas à efetivação dos comandos constitucionais; e a necessidade da adoção de mecanismos tendentes à superação de tal cenário, por meio da reorganização do funcionamento das estruturas estatais envolvidas.

Além da Corte Constitucional Colombiana, Tribunais de outros Estados já proferiram decisões de igual natureza, ainda que não tenham empregado a denominação específica cunhada pela CCC. A título de exemplo, no julgamento do caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, em 1954 e 1955, a Suprema Corte dos Estados Unidos (SCOTUS) adotou uma atuação estrutural ao enfrentar questão afeta à segregação racial nas escolas públicas estadunidenses, proferindo decisões tidas como estruturais, direcionadas a diversos atores estatais interligados a tal situação, razão pela qual o caso destaca-se como o embrião do ECI³,

¹ Embora a *declaração* do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro figure como pedido principal da ADPF nº 347/DF, o Supremo Tribunal Federal, quando da apreciação da medida cautelar, consignou o *reconhecimento* das condições desumanas, insalubres e de superlotação dos presídios brasileiros como configuradoras do estado de coisa inconstitucional.

² COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia de Unificación* SU-559, j. 6.11.1997; *Sentencia* T-068, j. 5.03.1998; *Sentencia* T-153, j. 28.04.1998; *Sentencia* SU-250, j. 26.05.1988; *Sentencia* T-590, j. 20.10.1988; *Sentencia* T-144, j. 15.03.1999; *Sentencia* T-525, j. 23.07.1999; *Sentencia* T-025, j. 22.01.2004; *Sentencia* T-760, j. 31.07.2008.

³ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de Coisas Inconstitucional*. Salvador: Ed. Juspodivm, 2016; DANTAS, Eduardo Sousa. *Ações estruturais, direitos fundamentais e o estado de coisas inconstitucional*. Dissertação (Mestrado em Direito Público). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

na medida em que o órgão jurisdicional atua sobre o funcionamento de um sistema de modo a alterar a realidade fática subjacente às relações normativas.

No Sul Global, desde 2004, o Tribunal Constitucional do Peru, em pelo menos 16 oportunidades⁴, fez alusão ao estado de coisas inconstitucional, a fim de deflagrar um processo decisório com vistas à tutela da dimensão coletiva dos direitos fundamentais violados pelo Estado, o que indica não só a influência da Corte Constitucional Colombiana como, também, a postura do Tribunal Constitucional peruano no sentido da adoção de uma técnica de decisão idealizada por órgão da justiça constitucional de outro Estado⁵.

Além da postura potencialmente assumida pelos Tribunais nacionais no sentido de identificar decisões estrangeiras e, potencialmente, utilizá-las de modo a nortear a solução de litígios internos, é possível notar que problemas comuns, de natureza constitucional, tocam as realidades de diferentes Estados, afetando simultaneamente diversas ordens jurídicas – estatais, transnacionais, internacionais e supranacionais –, que se entrelaçam, a possibilitar eventual conversação ou diálogo constitucional em torno de tais questões, o que Marcelo Neves denomina transconstitucionalismo⁶. Desse modo, o constitucionalismo não mais se adstringe, tão somente, ao limite territorial de determinado Estado, mas ultrapassa tais fronteiras, de maneira a possibilitar que órgãos estatais nacionais possam buscar inspiração em práticas constitucionais construídas e desenvolvidas por organismos de outros Estados, notadamente Cortes Constitucionais e Supremas Cortes, que enfrentam ou já enfrentaram questões similares.

⁴ PERU. Tribunal Constitucional do Peru. *Expediente n° 2579-2003HD/TC*, j. 6.04.2004; *Expediente n° 3149-2004-AC/TC*, j. 20.01.2005; *Expediente n° 06089-2006-PA/TC*, j. 19.04.2007; *Expediente n° 05561-2007-PA/TC*, j. 24.03.2010; *Expediente n° 00017-2008-PI/TC*, j. 15.06.2010; *Expediente n° 03426-2008-PHC/TC*, j. 26.08.2010; *Expediente n° 01722-2011-PA/TC*, j. 11.07.2013; *Expediente n° 01126-2012-PA/TC*, j. 6.03.2014; *Expediente n° 02744-2015-PA/TC*, j. 8.11.2016; *Expediente n° 04539-2012-PA/TC*, j. 20.06.2017; *Expediente n° 00853-2015-PA/TC*, j. 14.03.2017; *Expediente n° 00889-2017-PA/TC*, j. 17.04.2018; *Expediente n° 00799-2014-PA/TC*, j. 5.12.2018; *Expediente n° 00009-2015-PI/TC*, j. 16.04.2019; *Expediente n° 00617-2017-PA/TC*, j. 18.11.2019 e *Expediente n° 05436-2014-PHC/TC*, j. 26.05.2020.

⁵ O Tribunal Constitucional do Peru declarou, pela primeira vez, o estado de coisas inconstitucional em hipótese envolvendo a recusa, por parte da Comissão Permanente de Avaliação e Ratificação do Conselho Nacional da Magistratura, do fornecimento de cópia de relatório acerca da conduta e idoneidade de Julia Eleyza Arellano Serquén, concluindo pela sua não ratificação no cargo de *Vocal Superior Titular del Distrito Judicial de Lambayeque*, Arellano Serquén, então, requereu em juízo que lhe fosse assegurado o acesso às informações do relatório, por meio do fornecimento do documento produzido. Por entender que o direito à informação possui dimensão individual e coletiva, o Tribunal Constitucional do Peru declarou o estado de coisas inconstitucional, a fim de que a decisão pudesse alcançar todas as pessoas que estivessem no mesmo contexto que a demandante (PERU. Tribunal Constitucional do Peru. *Expediente n° 2579-2003HD/TC*, j. 6.04.2004).

⁶ NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

Partindo desse contexto, em que se verifica a inter-relação de ordens jurídicas diversas e a discussão em torno de problemas semelhantes, a dissertação que ora vem a lume dedica-se a investigar a possibilidade do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, no Brasil, como possível instrumento jurídico voltado à tutela de direitos fundamentais em cenários que demandam, dos diversos órgãos do Estado, uma atividade coordenada e estratégica a fim de superar violações massivas de direitos fundamentais e bloqueios políticos e institucionais que, nesse cenário, dificultam a implementação de políticas públicas aptas a alcançar tal desiderato.

Especificamente, a pesquisa debruça-se sobre a análise do estado de coisas inconstitucional em relação à gestão da crise sanitária deflagrada pela covid-19⁷ no Brasil, por meio do manejo da técnica decisória objeto de estudo como uma possível solução criativa, de matriz estrutural, adotada pelo órgão de cúpula do Poder Judiciário nacional em tais situações de emergência.

A elaboração da pesquisa com base no marco teórico do transconstitucionalismo se justifica na medida em que, além de o estado de coisas inconstitucional representar um instituto estrangeiro aplicado pela Corte Constitucional Colombiana e pelo Tribunal Constitucional do Peru a problemas de ordem estrutural – que também são identificados no Brasil –, a covid-19, em 11 de março de 2020, foi elevada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) à categoria de pandemia, em razão da disseminação geográfica da doença e dos níveis de contaminação pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) alcançados no mundo⁸.

Com isso, a pandemia da covid-19 fez com que diversos Estados, dos diferentes continentes, com os mais diversificados ordenamentos jurídicos, estivessem voltados à solução de um problema global comum, com os mesmos objetivos: conter a disseminação do

⁷ Emprega-se o termo “covid-19” grafado com letras minúsculas por designar o nome oficial da doença provocada pelo novo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave (SARS-CoV-2), tratando-se, portanto, de substantivo comum feminino. De tal modo, por não indicar substantivo próprio, e por não se empregar o termo como sigla correspondente à expressão *coronavirus disease*, não se impõe a grafia com letras maiúsculas, conforme orientação do Vocabulário Ortográfico de Língua Portuguesa, da Academia das Ciências de Lisboa, em que pese o uso do termo com letras maiúsculas pela Organização Mundial da Saúde, seguindo as diretrizes da Classificação Internacional de Doenças (CID-10). O termo, no entanto, será grafado com letras maiúsculas no título do terceiro capítulo, em virtude das normas de formatação e padronização do presente trabalho (COVID-19. *In*: Vocabulário Ortográfico de Língua Portuguesa. Lisboa: Academia das Ciências de Lisboa, 2022. Disponível em: <https://volp-acl.pt/index.php/volp/item/covid-19>. Acesso em: 3 jan. 2022).

⁸ ORGANIZAÇÃO Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus. UNA-SUS, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em 3 jan. 2022.

novo coronavírus e resguardar a vida e a saúde da população. Desse modo, as políticas públicas adotadas pelas autoridades dos diversos Estados – lastreadas em estudos técnicos e que apontem, na sua realidade fática, para a redução do contágio e dos números de hospitalizações e óbitos por covid-19 – podem servir como inspiração e parâmetro para que outros Estados adotem semelhantes práticas, que tenham se revelado profícuas na consecução daqueles fins.

Nesse cenário, analisado o quadro das ações e omissões do Governo federal no contexto da crise sanitária deflagrada pela covid-19 no Brasil, indaga-se se o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, como instrumento que visa à modificação da realidade fática por meio da reestruturação das instituições, representaria um possível mecanismo para a tutela adequada do direito à saúde e à vida da população, voltado à superação das falhas estruturais reveladas na gestão da pandemia, inquirindo, de modo amplo, sobre a possibilidade de manipulação da proposta criativa de decisão, inclusive, em eventuais futuras crises sanitárias.

Assim, diante da configuração de uma inconstitucionalidade sistêmica, a pesquisa sugere que o órgão de cúpula do Poder Judiciário nacional – insulado do processo eleitoral –, na qualidade de órgão garantidor do direito à vida e à saúde da população, funcione como agente coordenador das políticas públicas a serem formuladas e implementadas pelos organismos estatais legitimados pelo voto, promovendo o diálogo institucional por meio da articulação das atuações públicas em nível nacional, regional e local. A atuação a cargo de um órgão integrante do Poder Judiciário ganha destaque quando estão em discussão medidas de cunho administrativo que muitas vezes se revelam impopulares, a exemplo do *lockdown*⁹, imposto em determinados momentos da pandemia da covid-19 por entidades federativas no Brasil¹⁰, no ano de 2020, como medida excepcional de segurança a fim de reduzir a disseminação da doença.

Tomando por base o estudo da gestão da pandemia da covid-19 no Brasil pelo Governo federal, a investigação científica busca compreender a adoção do estado de coisas

⁹ Palavra de origem inglesa que designa o isolamento social ou restrição a circulação e acesso de pessoas a determinados espaços públicos, imposto como medida de segurança; pode ainda designar qualquer bloqueio ou fechamento total, especialmente, de um lugar (*LOCKDOWN*. In: DÍCIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2022. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/lockdown>. Acesso em: 3 jan 2022).

¹⁰ A título de exemplo: o Decreto nº 46.973, de 16 de março de 2020, em relação Estado do Rio de Janeiro; o Decreto nº 13.588, de 9 de maio de 2020, em relação ao Município de Niterói, e o Decreto nº 47.424, de 11 de maio de 2020, em relação ao Município do Rio de Janeiro.

inconstitucional como uma proposta decisória que, nesse particular cenário de emergência, e, eventualmente, em possíveis futuros contextos de crise sanitária, permita uma intervenção criativa da Suprema Corte em situações excepcionais, de dimensão nacional, que reclamam uma atuação estrutural e coordenada dos diversos agentes, órgãos e entidades do Estado, ou se o processo estrutural desencadeado pelo reconhecimento do ECI deveria ser rejeitado, diante das condições políticas e da tensão institucional que inviabilizariam uma solução dialógica entre os Poderes do Estado.

O estudo ganha especial relevância na medida em que a Constituição da República, como decorrência da adoção da forma federativa de Estado – diferentemente da Colômbia, que se organiza sob a forma de Estado unitário –, ao tratar do sistema de repartição de competências das entidades federativas, confere autonomia política à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a adoção de medidas administrativas voltadas ao cuidado da saúde, nos termos do art. 23, inc. II, e medidas legislativas tendentes a proteção e defesa da saúde, nos moldes dos arts. 24, inc. XII, e 30, inc. II. Assim, embora se considere válido o intercâmbio jurisprudencial, a influência e a inspiração recíproca entre Supremas Cortes e Tribunais Constitucionais nacionais¹¹, não se defende, na presente dissertação, um transplante acrítico de institutos estrangeiros, notadamente por não se desconsiderar as diferenças existentes entre o sistema jurídico-político no qual o instituto do estado de coisas inconstitucional foi concebido e aquele no qual se pretende incorporá-lo, sob pena de tornar inócuo o mecanismo transplantado, que passaria a ter valor meramente retórico.

Dentro dessa perspectiva, considerando o marco teórico do transconstitucionalismo, identificado pelo entrelaçamento de ordens jurídicas diversas em torno de questões constitucionais comuns, associado ao fato de que os órgãos de cúpula do Poder Judiciário têm a potencialidade de buscar inspiração em práticas constitucionais desenvolvidas no âmbito de Tribunais estrangeiros, a pesquisa realiza um estudo de Direito Constitucional Comparado¹², optando pelo método contextualista de análise (contextualismo)¹³, pautado no exame de

¹¹ SLAUGHTER, Anne-Marie. A Global Community of Courts. *Harvard International Law Journal*, vol 44, nº 1, 2003, pp. 191-219.

¹² Impõe-se a grafia com iniciais maiúsculas a palavras que designam ciências, disciplinas e ramos do conhecimento, conforme o Manual de Redação da Presidência da República e o Manual de Redação do Senado Federal (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Manual de redação da Presidência da República*. MENDES, Gilmar Ferreira; FORSTER JÚNIOR, Nestor José et al. [coord.]. 3ª ed., rev., atual. e ampl. Brasília: Presidência da República, 2018; BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Secretaria de Comunicação Social. *Manual de redação*. Brasília: Senado Federal, 2001).

¹³ JACKSON, *op. cit.*, 2012, pp. 54-74.

institutos e instituições à luz de dados históricos, sociais e políticos, por se considerar o Direito Constitucional intrinsecamente vinculado ao contexto institucional particular de cada Estado no qual se desenvolve, sendo tal aferição imprescindível ao estudo das instituições e institutos jurídicos. Firme nessa premissa, busca-se afirmar que a eventual aplicação do estado de coisas inconstitucional em ordenamento jurídico diverso daquele no qual foi concebido¹⁴ deve ser orientada pelo exame dos elementos próprios de cada ordem jurídico-política, que possivelmente proporcionem, dificultem ou impossibilitem o seu aproveitamento.

Feitas essas considerações, passa-se a abordagem dos aspectos metodológicos da presente dissertação. A fim de privilegiar a fluidez da leitura, opta-se por não segmentar, em tópicos, os elementos da metodologia da pesquisa científica, identificados ao longo desta introdução.

Ressalte-se, de início, que a investigação é desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (PPGDC/UFF), vinculada à linha de pesquisa Teoria e História do Direito Constitucional e Direito Constitucional Internacional e Comparado. Trata-se, assim, de estudo de direito comparado afeto à jurisdição constitucional exercida por órgãos de cúpula do Poder Judiciário de diferentes Estados, acerca do reconhecimento do instituto do estado de coisas inconstitucional, com vistas à tutela de direitos fundamentais em contextos excepcionais de crise sanitária, reveladores da violação massiva de tais direitos como decorrência de ações e omissões reiteradas e sistêmicas de órgãos e entidades do Estado, a indicar a falha ou inexistência de políticas públicas capazes de fazer frente a tal situação, em desrespeito a previsão normativa objetiva da Constituição.

Após o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da medida cautelar formulada nos autos da ADPF nº 347/DF, inúmeras pesquisas sobre o instituto foram desenvolvidas no Brasil entre 2015 e 2021, a exemplo da obra denominada *Estado de Coisas Inconstitucional*, de autoria de Carlos Alexandre de Azevedo Campos¹⁵, fruto de sua tese de doutorado intitulada *Da Inconstitucionalidade por Omissão ao “Estado de Coisas Inconstitucional”*¹⁶; da obra *Estado*

¹⁴ TAVARES, Ana Lucia de Lyra. O ensino do direito comparado no Brasil contemporâneo. *In: Direito, Estado e Sociedade*, vol. 9, n. 29, jul/dez, 2006, pp. 69-86.

¹⁵ CAMPOS, *op. cit.*, 2016.

¹⁶ *Ibidem*, *Da Inconstitucionalidade por Omissão ao “Estado de Coisas Inconstitucional”*. Tese (Doutorado em Direito Público). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

de *Coisas Inconstitucional sob a perspectiva da saúde pública e a metáfora da árvore*, de Juliana Patrício da Paixão¹⁷, com dissertação de mestrado desenvolvida no âmbito do PPGDC/UFF; *Ações estruturais, direitos fundamentais e o estado de coisas inconstitucional*, de Eduardo Sousa Dantas¹⁸; *O Estado de Coisas Inconstitucional: entre o constitucionalismo e o Estado de exceção*, produto da tese de doutorado de Carolina Noura De Moraes Rêgo¹⁹; *Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil*, de Gianfranco Faggin Mastro Andréa²⁰, entre outras produções acadêmicas²¹.

Em que pese a vasta literatura publicada sobre o tema, a presente pesquisa justifica-se por situar a aplicação do estado de coisas inconstitucional no contexto da pandemia da covid-19, abordando medidas legislativas, administrativas e judiciais adotadas com vistas à contenção da transmissão do novo coronavírus e enfrentamento da pandemia, à luz do marco teórico do transconstitucionalismo, tendo em vista que a situação de emergência sanitária exigiu uma resposta não só dos órgãos nacionais dos diversos Estados do mundo, como também da Organização Mundial da Saúde, agência especializada instituída com o objetivo de proporcionar a todos os povos o mais elevado nível de saúde, expandindo a cobertura universal de saúde por meio, entre outras medidas, da coordenação da resposta mundial às emergências sanitárias, nos termos dos arts. 1 e 2, *a*, da Constituição da Organização Mundial da Saúde²².

Ademais, tendo em vista que o conhecimento para elaboração de uma pesquisa predominantemente teórica de caráter documental é extraído, em grande parte, da bibliografia utilizada como fonte de pesquisa, a presente dissertação optou por abordar o objeto de investigação sob a perspectiva de autores latino-americanos, a exemplo de Carlos Santiago

¹⁷ PAIXÃO, Juliana Patrício da. *Estado de Coisas Inconstitucional: sob a perspectiva da saúde pública e da metamorfose da árvore*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2017.

¹⁸ DANTAS, *op. cit.*, 2017.

¹⁹ RÊGO, Carolina Noura de Moraes. *O Estado de Coisas Inconstitucional: entre o constitucionalismo e o Estado de exceção*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2020.

²⁰ ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. *Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2021.

²¹ A grafia em itálico segue orientação do Manual de Redação da Presidência da República para títulos de publicações. O recurso também é emprego, na presente dissertação, em palavras e expressões em línguas estrangeiras, não incorporadas ao uso comum na língua portuguesa (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Manual de redação da Presidência da República*. MENDES, Gilmar Ferreira; FORSTER JÚNIOR, Nestor José et al. [coord.]. 3ª ed., rev., atual. e ampl. Brasília: Presidência da República, 2018, p. 56).

²² ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Constituição*. Genebra: OMS, 1948.

Nino²³, Clara Inés Vargas Hernández (magistrada da Corte Constitucional Colombiana entre 2001 e 2009, ocupando a Presidência do Tribunal entre 2003 e 2004)²⁴, César Rodríguez Garavito e Diana Rodríguez Franco²⁵, Manuel José Cepeda Espinosa (magistrado da Corte entre 2001 e 2009, ocupando a Presidência entre 2005 e 2006)²⁶, María Susana Villota Benavides²⁷, Roberto Gargarella²⁸, Rodrigo Uprimny e Mauricio García-Villegas²⁹, Roberto Viciano Pastor e Rubén Dalmau³⁰. Tal opção, contudo, não desconsidera a relevância das contribuições teóricas de autores estadunidenses nas discussões abordadas ao longo da dissertação, como as definições de litígio e processo estrutural (*structural litigation*), trabalhadas por Owen Fiss³¹, e litígio e processo de interesse público (*public law litigation*), cunhado por Abram Chayes³².

A preocupação com uma bibliografia composta majoritariamente por autores oriundos de Estados latino-americanos tem a intenção de destacar a perspectiva do Sul Global sobre o tema, espaço geográfico no qual o estado de coisas inconstitucional foi mencionado em decisões proferidas pelos órgãos de cúpula do Poder Judiciário da Colômbia, Peru e Brasil. Assim, a pesquisa visa suprir uma lacuna em relação à abordagem e à investigação contextualizada a que se propõe, situada no tempo – a partir do reconhecimento da covid-19 como pandemia, em 11 de março de 2020, que exigiu um posicionamento por parte de

²³ NINO, Carlos Santiago. *Fundamentos de derecho constitucional: análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*. Buenos Aires: Astrea, 2013.

²⁴ HERNÁNDEZ, Clara Inés Vargas. La Garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano em sede de acción de tutela: el llamado “estado de cosas inconstitucional”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, ano 1, n.º 1, Universidad de Talca, Chile, 2003.

²⁵ RODRÍGUEZ GARAVITO, César; RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. *Cortes y Cambio Social: cómo la Corte Constitucional transform el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010.

²⁶ CEPEDA ESPINOSA, Manuel José. Judicial Activism in a Violent Context: The Origin, Role, and Impact of the Colombian Constitutional Court. In: *Washington University Global Studies Law Review*, v. 3, n.º 1, 2004, p. 541-547.

²⁷ BENAVIDES, María Susana Villota. El control de constitucionalidad a las omisiones legislativas en el contexto del Estado social de derecho. In: *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. vol. 42, n.º 117. Colombia: Medellín, 2012.

²⁸ GARGARELLA, *op. cit.*, 2006.

²⁹ UPRIMNY, Rodrigo; GARCÍA-VILLEGAS, Mauricio. Tribunal Constitucional e emancipação social na Colômbia. Trad. Manuel del Pinto. In: SANTOS, Boaventura. *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002, pp 297-340.

³⁰ PASTOR, Roberto Viciano, e DALMAU, Rubén Martínez. El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal. In: *Revista General de Derecho Público Comparado* 9, 2011. Disponível em: <https://bityli.com/AAqSTIFk>. Acesso: 2 out. 2021.

³¹ FISS, Owen M. The Supreme Court 1978 term: Foreword: the forms of justice. *Harvard Law Review*, vol. 93, n.º 1, nov 1979, pp. 1-58.

³² CHAYES, Abram. The Role of the Judge In Public Law Litigation. *Harvard Law Review*, vol. 89, n.º 7, mai 1976. p. 1281-1316.

autoridades públicas nacionais e de agências internacionais – e no espaço – a realidade brasileira, levando em consideração a tensão entre os Poderes do Estado quanto às políticas públicas de enfrentamento da pandemia a serem adotadas e, bem assim, os instrumentos de provocação da justiça constitucional disponíveis no ordenamento.

A atualidade da pesquisa é revelada pelo fato de que o seu desenvolvimento se deu entre os anos de 2020 e 2022, durante a pandemia da covid-19, com efeitos que ainda perdurarão pelos anos subsequentes. De tal modo, os debates na esfera política e judicial em torno da pandemia não se esgotam no lapso temporal de realização da pesquisa.

A par dessas considerações, o debate acerca do reconhecimento do estado de coisas mostra-se, de igual modo, atual, na medida em que, em 18 de agosto de 2020, o Supremo Tribunal Federal fez nova menção aos pressupostos do instituto no julgamento da medida liminar requerida nos autos da ADPF nº 635/RJ, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), que versa sobre a letalidade policial e impõe restrições à realização de operações policiais nas comunidades do Estado do Rio de Janeiro durante o período da pandemia. Na ocasião, o STF não só examinou os pressupostos do estado de coisas inconstitucional, como também fez alusão à decisão proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos que, no caso Favela Nova Brasília, reconheceu a omissão do Estado do Rio de Janeiro na elaboração de um plano para a redução da letalidade dos agentes de segurança.

Tal fato revela que o Tribunal, em determinados casos, continua a retomar a discussão acerca das omissões do Estado e da violação massiva de direitos fundamentais. Logo, o estado de coisas inconstitucional é tema que continua a ser revisitado, ainda que de forma retórica, pelo Supremo Tribunal Federal, de modo que, não tendo ocorrido o julgamento de mérito da ADPF nº 347/DF, a pesquisa permanece atual, notadamente por revelar uma tendência de alargamento do cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental para alcançar situações fáticas, nas quais, embora não haja uma norma legal a ser declarada inconstitucional em razão de incompatibilidade direta com a Constituição, configura-se uma inconstitucionalidade sistêmica, em relação ao funcionamento de uma estrutura estatal.

Quanto à classificação, trata-se de pesquisa teórica, eminentemente conceitual, que parte de referências teórico-doutrinárias e sistematização de ideias para subsidiar a análise do instituto do estado de coisas inconstitucional no marco do transconstitucionalismo, valendo-se da revisão bibliográfica e análise documental, notadamente da Constituição da República

Federativa do Brasil de 1988; da Lei nº 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) e da ação declaratória de constitucionalidade (ADC) perante o Supremo Tribunal Federal; da Lei nº 9.882/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF); da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, que institui o Código de Processo Civil; da Constituição Política da Colômbia de 1991; do Decreto nº 2.591, de 11 de novembro de 1991, que regulamenta a ação de tutela na Colômbia; do regulamento interno da Corte Constitucional Colombiana; da Lei nº 270, de 7 de março de 1996, que regula o Estatuto da Administração da Justiça da Colômbia, do Projeto de Lei nº 8.058, de 4 de novembro de 2014, em tramitação na Câmara dos Deputados, que institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário; e do Projeto de Lei nº 736, de 11 de novembro de 2015, arquivado no Senado Federal, que buscou estabelecer limites ao exercício do controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, ao dispor sobre o estado de coisas inconstitucional.

Firme na premissa de que a lei é fonte primária pela qual se manifesta o Direito, a pesquisa se fundamenta nos atos normativos e proposituras legislativas em epígrafe a fim de desenvolver a linha investigativa a que se propõe. Contudo, ciente do fato de não ser exigir do leitor o conhecimento do direito positivo estrangeiro, tampouco do teor de proposituras legislativas em tramitação – ou arquivadas – no âmbito das Casas Legislativas do Congresso Nacional, optou-se por acostar excertos de tais documentos como anexos do presente trabalho, a fim de possibilitar eventual consulta ao seu texto, sem prejudicar a leitura e o fluxo da argumentação desenvolvida, razão pela qual se recorreu apenas a sua citação, sem a inserção do texto normativo ao longo da dissertação.

Quanto à vertente teórico-metodológica adotada, trata-se de investigação jurídico-dogmática, desenvolvida a fim de compreender as inter-relações institucionais envolvidas nas hipóteses em que configurados litígios de dimensão estrutural, objeto do estado de coisas inconstitucional e superados por meio da intervenção do órgão de cúpula do Poder Judiciário sobre o funcionamento de um sistema. Contudo, sendo o estado de coisas inconstitucional instituto de origem estrangeira, a pesquisa orienta-se no sentido de que a sua aplicação, na ordem jurídica interna, não deve ignorar a realidade social, política e institucional subjacente

à criação do instituto, sem que a consideração de tais dimensões da vida desnature a pesquisa como jurídico-dogmática³³.

A par do exposto, considera-se que tão relevante quanto apresentar as pretensões da pesquisa é apontar a que ela não se propõe. Nesse espírito, registra-se, desde logo, que a dissertação não tem a pretensão de realizar uma análise que busque abordar todos os elementos envolvidos no processo de criação do instituto e funcionamento das instituições. Reconhecendo suas próprias limitações, a pesquisa restringe-se a identificar características pontuais do contexto político, jurídico e institucional que contribuam para a compreensão do objeto e problema de pesquisa, ciente da existência de outros possíveis fatores inseridos nesse processo e que, a fim de torná-la viável, não serão abordados.

Quanto à bibliografia utilizada como base para o estudo de Direito Comparado a que se propõe, a pesquisa tem como referências bibliográficas as produções literárias de Michel Rosenfeld e Andrés Sajó – especificamente quanto à metodologia trabalhada por Vicki Jackson³⁴ –, Ana Lucia de Lyra Tavares³⁵, René David³⁶, Giuseppe de Vergottini³⁷, Manuel García-Pelayo³⁸ e Leontin-Jean Constantinesco³⁹.

Trata-se, ainda, de pesquisa qualitativa⁴⁰, exploratória e de tipo jurídico-comparativo⁴¹, na medida em que busca explorar o problema de pesquisa com base na análise dos elementos que viabilizaram a aplicação, pela Corte Constitucional Colombiana, no exercício da jurisdição constitucional, da técnica decisória decorrente do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional; o seu reconhecimento na ordem jurídica interna, pelo Supremo Tribunal Federal; e as inter-relações institucionais entre os Poderes do Estado na

³³ Nesse sentido: GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 2ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 21.

³⁴ JACKSON, Vicki. Comparative Constitutional Law: Methodologies. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, Andrés. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 54-74

³⁵ TAVARES, Ana Lucia de Lyra. O ensino do direito comparado no Brasil contemporâneo. In: *Direito, Estado e Sociedade*, vol. 9, n. 29, jul/dez, 2006, pp. 69-86.

³⁶ DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

³⁷ VERGOTTINI, Giuseppe de. *Derecho Constitucional Comparado*. Trad. Pablo Lucas Verdú. Madrid: Espasa-Calpe, 1983.

³⁸ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza Editorial, 1993.

³⁹ CONSTANTINESCO, Leontin-Jean. *Tratado de Direito Comparado: introdução ao direito comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

⁴⁰ BECKER, Howard S. A Epistemologia da Pesquisa Qualitativa. In: *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, vol. 1, nº 2, jul, 2014, pp. 184-198.

⁴¹ GUSTIN; DIAS, *op. cit.*, p. 28.

implementação de políticas públicas, procedendo, para tal análise, ao estudo da gestão da pandemia provocada pela covid-19 no Brasil.

Firme na premissa de que um objeto de pesquisa pode ser examinado sob diversas abordagens possíveis, a pesquisa não se propõe a realizar um estudo estatístico e comparativo do desempenho dos diferentes Estados no enfrentamento da pandemia da covid-19, mas a uma análise jurídica dos fatos ocorridos no contexto de enfrentamento da crise sanitária no Brasil. Uma análise quantitativa, de viés comparativo, elaborada com rigor científico, demandaria o estudo detalhado de indicadores tais como a média móvel de casos confirmados da doença, o número de casos acumulados por milhão de habitantes, de mortes acumuladas e de vacinados, à luz das distintas realidades sociais de cada Estado, sua extensão territorial, densidade populacional, entre outros fatores, por meio da interpretação de gráficos em escala linear e logarítmica, o que demandaria uma pesquisa própria.

Desse modo, qualquer conclusão comparativa, do ponto de vista quantitativo, que desconsidere a complexidade de fatores imbricados no enfrentamento da pandemia por cada Estado, expõe-se ao risco de incorrer em conclusões equivocadas⁴². Portanto, a pesquisa opta por não enveredar por essa abordagem, limitando-se a investigação do caso brasileiro na gestão da pandemia sob a ótica jurídica, com base nos fatos amplamente noticiados na imprensa e documentados. O recurso a números de outros Estados apenas será feito, nesta pesquisa, a título de contextualização, uma vez que a covid-19 atingiu dimensão global que não pode ser olvidada.

Ademais, merece registro o fato de que a presente dissertação busca imprimir uma análise técnica e científica à investigação do seu objeto de estudo, posicionando-se, o pesquisador, como um observador dos fatos analisados, mas que não está apartado da realidade em que vive. Assim, a pesquisa não adota a compreensão de uma suposta neutralidade da ciência, de modo que não considera o cientista como “um indivíduo cujo saber é inteiramente racional e objetivo”⁴³. Isso porque, por estar inserido em um contexto

⁴² Nesse sentido, sobre a necessidade de uma análise cuidadosa dos dados relativos à pandemia da covid-19, Átila Iamarino e Sônia Lopes ressaltam que “uma simples normalização, como a de utilizar casos por milhão de habitantes, ajuda a diminuir diferenças referentes ao tamanho das populações, mas não considera outros fatores muito importantes para qualquer análise aprofundada sobre contágio e combate ao novo coronavírus em diferentes países, como densidade populacional, distribuição etária, quantidade de pessoas em situação de vulnerabilidade, capacidade do sistema de saúde etc. Também não considera a quantidade de testes feitos pelos países” (IAMARINO, Átila; LOPES, Sônia. *Coronavírus: explorando a pandemia que mudou o mundo*, 1ª ed. São Paulo: Moderna, 2020, p. 91).

⁴³ JAPIASSU, Hilton. *O mito da neutralidade científica*. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1975, p. 10.

social e ser impactado por acontecimentos do cotidiano, o cientista não está isento “das perturbações da subjetividade pessoal”⁴⁴ e das influências sociais⁴⁵. Portanto, o fato de a pesquisa assumir uma postura crítica em relação à realidade política, social e institucional não a torna necessariamente panfletária, tampouco reduz a cientificidade da investigação, quando pautada em trabalhos que refletem o consenso científico sobre determinado tema.

Feitas as considerações alusivas ao objeto e à metodologia empregada na atividade de pesquisa, passa-se a discorrer sobre a estrutura da dissertação, constituída por três capítulos, vinculados a cada um dos seus objetivos específicos.

No primeiro capítulo, eminentemente teórico, busca-se, em um primeiro momento, apresentar os conceitos de litígio e processo coletivo, litígio e processo estrutural (*structural litigation*), litígio e processo de interesse público (*public law litigation*) e processo estratégico, a fim de distinguir as categorias teóricas e, com isso, definir o estado de coisas inconstitucional como deflagrador de uma espécie de processo estrutural, apresentando as decisões por meio das quais a Corte Constitucional Colombiana reconheceu o ECI.

A dissertação, contudo, não pretende explorar de modo detalhado os casos concretos mencionados, uma vez que o escopo do trabalho concerne à verificação da utilização do estado de coisas inconstitucional como proposta decisória criativa de solução estrutural, pelo Supremo Tribunal Federal, em contextos de crise sanitária, debruçando-se sobre o enfrentamento da covid-19. Não se destina a pesquisa, portanto, ao estudo dos casos da Corte Constitucional Colombiana, cuja referência se faz meramente com a finalidade de apresentar a jurisprudência da Corte sobre o tema e a aplicação prática do instituto no interior daquele Estado.

Embora as medidas adotadas após o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional revelem uma forma de ativismo judicial, qualificado como ativismo

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Conforme ressalta Hilton Japiassu, “em matéria de ciência, não há objetividade absoluta. Também o cientista jamais pode dizer-se neutro, a não ser por ingenuidade ou por uma concepção mítica do que seja a ciência. (...) A imagem do mundo que as ciências elaboram, de forma alguma pode ser confundida com uma espécie de instantâneo fotográfico da realidade tal como ela é percebida. De uma forma ou de outra, ela é sempre uma interpretação. Se há objetividade na ciência, é no sentido em que o discurso científico não engaja, pelo menos diretamente, a situação existencial do cientista. A imagem que dele temos é a de um indivíduo ao abrigo das ideologias, dos desvios passionais e das tomadas de posição subjetivas ou valorativas. No entanto, trata-se apenas de uma imagem. Procuraremos descobrir o que se oculta por detrás dela” (*Ibidem*, p. 10-11).

dialógico⁴⁶, alinhado à necessidade de diálogo entre as instituições do Estado, o presente estudo não pretende fazer uma defesa do ativismo judicial realizado pelas Cortes Constitucionais e Supremas Cortes. Isso porque uma atuação ativista, inclusive, pode ser utilizada pelos órgãos jurisdicionais com a finalidade de negar direitos, conforme protagonizado pela Suprema Corte dos Estados Unidos no século XIX⁴⁷.

A pesquisa, em verdade, parte da ideia de que o ativismo judicial é uma postura que tem se revelado cada vez mais frequente no âmbito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, incentivada pela ascensão e protagonismo institucional do Poder Judiciário, “trazido para o primeiro plano da vida pública”⁴⁸; pela judicialização da política e pela insuficiência da atuação dos Poderes constituídos, que “transferem ao Judiciário os debates a respeito da efetividade ou omissão das políticas públicas”⁴⁹. Nesse sentido é que, como fenômeno que se manifesta na realidade – a justificar, com isso, a necessidade de sua compreensão –, o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional figura como objeto de estudo, na forma de um ativismo judicial reputado como dialógico.

Considerando o enquadramento teórico do estado de coisas inconstitucional – como ensejador de uma espécie de processo estrutural –, parte-se para a abordagem, com base na revisão bibliográfica sobre o tema, de categorias processuais objeto de adaptação para o deferimento de tutelas de natureza estrutural, tecendo considerações acerca da flexibilização do princípio da demanda, da ampla observância do contraditório e da intangibilidade da coisa julgada.

O segundo capítulo destina-se a análise constitucional comparada, à luz do contexto social, político e institucional colombiano quando da convocação da Assembleia Nacional Constituinte em 1991 e criação da Corte Constitucional Colombiana, com o subsequente exame das particularidades do exercício da jurisdição constitucional a cargo do órgão de cúpula do Poder Judiciário.

⁴⁶ RODRÍGUEZ GARAVITO; RODRÍGUEZ FRANCO, *Juicio a la exclusión*: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015, p. 143-165; 211-237.

⁴⁷ A exemplo das decisões proferidas nos casos *Dred Scott v. Sandford* (1857), *Plessy v. Ferguson* (1896) e *Cumming v. Country Board of Education* (1899).

⁴⁸ MORAES, Guilherme Peña de. Protagonismo institucional do Poder Judiciário no Estado contemporâneo: reflexões sobre a judicialização, o ativismo judicial e a autonomia processual da justiça constitucional. In: *Direito em Movimento*, Rio de Janeiro, vol 17, nº 2, 2º sem. 2019, p. 15.

⁴⁹ BOCHENEK, Antônio César. *Demandas estruturais*: flexibilidade e gestão. In: Revista Judicial Brasileira, ano 1, nº 1, jul-dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.54795/rejub.n.1.81>. Acesso: em 3 maio 2022.

Contudo, em virtude das limitações da presente pesquisa científica, não se tem a pretensão de exaurir as possíveis variáveis imbricadas no processo constituinte colombiano que culminou com a promulgação da Constituição Política de 1991 e no desenvolvimento institucional da Corte Constitucional Colombiana. Assim, como elementos de análise do perfil institucional da Corte Constitucional Colombiana que possam ter contribuído para a concepção e refinamento da técnica decisória designada como estado de coisas inconstitucional, destacam-se os mecanismos de acesso, pelos cidadãos, ao órgão de cúpula da justiça constitucional; sua estrutura orgânica; as competências dos órgãos do Tribunal e a eficácia de suas decisões.

A pesquisa entende que tais elementos, inerentes a cada ordem jurídico-política, não devem ser desconsiderados quando da aplicação interna de determinado instituto construído em ordenamento jurídico diverso, de modo a eventualmente ajustá-lo a realidade jurídico-política receptora, a fim de que a solução criativa adotada possa repercutir sobre a realidade concreta e, alterando-a, sejam superadas as violações a direitos e minimizados os danos decorrentes do advento de uma situação de crise, da qual é exemplo a pandemia da covid-19.

Por fim, dedica-se o terceiro capítulo a investigar as ações e omissões do Governo federal no enfrentamento da pandemia da covid-19 no Brasil a partir das principais decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, a sugerir que a crise sanitária deflagrada pela disseminação do novo coronavírus (SARS-CoV-2) enseja a configuração de um estado de coisas inconstitucional apto a, em tese, autorizar ao órgão de cúpula do Poder Judiciário o enfrentamento estrutural do litígio, por meio da coordenação das atividades estatais em ordem a resguardar, notadamente, o direito à vida e à saúde da população.

Contudo, ciente da complexidade do contexto de emergência sanitária provocada pela covid-19, assim como da inviabilidade de se abordar a totalidade de condutas estatais produzidas entre os anos de 2020 e 2022 – lapso temporal que compreende o início da pandemia da covid-19 e a finalização dessa dissertação –, a pesquisa não tem a pretensão de analisar todas as medidas administrativas, legislativas, judiciais e orçamentárias adotadas no enfrentamento da crise sanitária.

Desse modo, a pesquisa limita-se à abordagem da atuação do Governo federal na gestão da pandemia da covid-19, por uma exigência de delimitação do objeto de pesquisa, a fim de torná-la viável, e por ser o Poder Executivo Federal encarregado de coordenar ações estratégicas, em nível nacional, com vistas a proteção e defesa da saúde, além de planejar e

promover, privativamente, a defesa permanente contra as calamidades públicas, nos moldes do art. 21, inc. XVII, da Constituição da República. Logo, a pesquisa limitando-se à investigação dos processos estruturais instaurados no âmbito do Supremo Tribunal Federal, em razão de ações e omissões imputadas ao Governo federal.

Para subsidiar de modo técnico-científico a elaboração desse capítulo, serão utilizadas publicações da revista *Science*, *Nature Medicine*, do *International Journal of Infectious Diseases*, obtidas na *Scientific Electronic Library Online* (SciELO); relatórios produzidos pelo Centro de Análise Global de Doenças Infecciosas do *Imperial College* de Londres; atos normativos produzidos pelo Ministério da Saúde, dados disponibilizados na plataforma digital *Our World in Data*, além de pronunciamentos de agentes públicos – notadamente ocupantes da estrutura do Poder Executivo federal – e notícias divulgadas na imprensa nacional e estrangeira que noticiaram os fatos ocorridos entre 2020 e 2022.

Por fim, com a preocupação de preservar o maior grau de autenticidade dos pensamentos dos autores consultados e das conclusões dos estudos usados para lastrear as afirmações consolidadas ao longo da dissertação, opta-se por não traduzir as citações diretas das fontes de pesquisa de língua estrangeira. Isso porque toda tradução envolve uma carga de subjetividade por parte daquele que traduz, e, por meio da transcrição literal, possibilita-se ao leitor o contato direto com o texto original da fonte pesquisada. Ademais, eventual tradução livre, seguida do texto em seu idioma original, acarretaria repetição que se julga desnecessária, mormente por envolver idiomas de fácil compreensão pelo maior número de pessoas a que se destina, de modo imediato, a presente pesquisa.

Compreende-se que a pesquisa deve desempenhar um fim social que ultrapassa o âmbito estritamente acadêmico, e nesse sentido a opção por não traduzir as citações diretas carregaria, em si, um possível prejuízo, remoto, em relação à acessibilidade pelo público geral. No entanto, tendo em vista o público imediato a que se destina a presente pesquisa, desenvolvida em um programa de pós-graduação com ênfase em estudos da América Latina, e considerando que os idiomas envolvidos são apenas o inglês e o espanhol, considera-se que, ao final, os benefícios proporcionados pelo acesso direto às fontes superam o remoto prejuízo de acessibilidade pelos destinatários mediatos da pesquisa.

CAPÍTULO 1 – PERSPECTIVA TEÓRICA DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS E A TÉCNICA DECISÓRIA DEFLAGRADA PELO RECONHECIMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

Neste capítulo, preponderantemente teórico, firme na premissa de que a designação de determinado objeto classifica-o em uma categoria de elementos que reúnem atributos comuns, de modo a favorecer, com isso, o processo de abstração e generalização⁵⁰, em um primeiro momento a pesquisa se ocupa da delimitação conceitual do litígio e processo coletivo, litígio e processo estrutural, litígio e processo de interesse público e processo estratégico.

Fixadas suas definições, passa-se, em um segundo momento, a abordar o estado de coisas inconstitucional como espécie de proposta decisória deflagradora de um processo estrutural de dimensão dialógica, em ordem a permitir, ao órgão jurisdicional, o adequado enfrentamento não somente das consequências provocados por um litígio, mas, sobretudo, de suas causas, vinculadas ao mau funcionamento de uma estrutura institucional burocrática.

Afirmado o estado de coisas inconstitucional como proposta decisória de dimensão estrutural, passa-se ao exame, em um terceiro momento, de características desse modelo de processo, a fim de abordar questionamentos acerca da formulação do pedido em demandas dessa natureza, do respeito ao contraditório e, sobretudo, da flexibilização da coisa julgada. Com isso, busca-se compreender possíveis limites jurídico-normativos à tutela de direitos por meio dos processos estruturais.

1.1 Delimitação conceitual: litígio e processo coletivo, litígio e processo estrutural, litígio e processo de interesse público e processo estratégico.

A despeito das semelhanças entre o “litígio e processo coletivo”, “litígio e processo estrutural”, “litígio e processo de interesse público” e “processo estratégico”, as expressões designam categorias que não se confundem, apresentando origem e significados distintos.

⁵⁰ OLIVEIRA, M. K. Vygotsky e o processo de formação de conceitos. *In*: LA TAILLE, Yves de; OLIVEIRA, Marta Khol de; DANTAS, Heloysa. *Piaget, Vygotsky, Wallon: teorias psicogenéticas em discussão*. São Paulo: Summus, 1992, pp. 23-34.

Desse modo, a fim de situar o estado de coisas inconstitucional em uma dessas categorias teóricas, devem ser expostos os traços que as individualizam.

O litígio coletivo pode ser definido como o conflito de interesses afeto a um “grupo de pessoas, mais ou menos amplo, sendo que essas pessoas são tratadas pela parte contrária como um conjunto, sem que haja relevância significativa em qualquer de suas características estritamente pessoais”⁵¹. Ou seja, o litígio coletivo atinge as pessoas enquanto coletividade.

Configurado esse tipo de conflito, cabe ao ordenamento jurídico de cada Estado a opção por instituir, ou não, mecanismos processuais que deflagram o chamado processo coletivo, técnica por meio da qual se viabiliza à sociedade a tutela jurisdicional dos direitos violados em situações que envolvam litígios coletivos, sem prejuízo da possibilidade de eventual deflagração de processos individuais, pelos integrantes dos grupos sociais lesados, visando a tutela do seu interesse particular. Caso seja proposta uma ação coletiva, o processo será conduzido por um sujeito que, embora não titularize o direito material integral ou sequer parcialmente, é autorizado pela ordem jurídica a atuar em juízo na defesa desse interesse, hipótese em que a decisão judicial produzirá efeitos sobre o titular do direito, a se concluir que, no processo coletivo, “é a tese, não o sujeito, que será submetido ao tribunal”⁵².

Segundo Edilson Vitorelli, o litígio coletivo pode ser qualificado como global, local ou irradiado conforme a lesão ocorra de modo homogêneo; de modo mais intenso em determinados grupos de pessoas unidas por um laço comum; ou de modo e intensidade variadas entre as pessoas afetadas. Assim, o litígio coletivo global é aquele que afeta a sociedade de uma maneira homogênea, e embora repercuta, de algum modo, sobre os direitos individuais de cada pessoa, apresenta “baixa conflituosidade, tendo em vista o pouco interesse dos indivíduos em buscar soluções para o problema coletivo”⁵³. De outro lado, o litígio coletivo local é aquele que atinge, de modo mais intenso, interesses de um grupo de pessoas determinadas, que “compartilham algum tipo de laço de solidariedade social” e as faz “pertencentes a uma comunidade que se diferencia dos demais segmentos sociais”, tais como os povos indígenas, grupos de minorias étnicas, entre outros, de modo que “a identidade de perspectivas sociais, dada pelo pertencimento à mesma comunidade, fornece um elemento de união, que impede que as divergências entre essas pessoas (...) sejam elevadas o bastante para

⁵¹ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: *Revista de Processo*. São Paulo: Thomson Reuters, v. 284, out. 2018a, p. 2.

⁵² *Ibidem*, p. 5.

⁵³ *Ibidem*, p. 3.

ofuscar o interesse comum”⁵⁴. Por fim, o litígio irradiado designa o conflito no qual as lesões causadas à sociedade afetam, de maneira diversificada e intensidades variadas, “diferentes subgrupos que estão envolvidos no litígio, sendo que entre eles não há uma perspectiva social comum”, divergindo inclusive quanto à possível pretensão de cada grupo lesado pelo mesmo fato⁵⁵.

De acordo com Vitorelli, o litígio estrutural é espécie de litígio coletivo irradiado, que decorre “do modo como a estrutura burocrática, usualmente de natureza pública, opera”, e que “tem lugar no contexto de uma violação que atinge subgrupos sociais diversos, com intensidades e de formas diferentes, afetando os interesses desses subgrupos de modos distintos, sem que haja, entre eles, qualquer perspectiva social compartilhada”⁵⁶.

Nessa ordem de ideias, os litígios estruturais se qualificam como “litígios complexos”, assim considerados aqueles que dizem respeito a conflitos policêntricos (*polycentric disputes*⁵⁷), isto é, que apresentam vários centros problemáticos interconectados entre si, de maneira que a solução de cada um depende da solução dos demais⁵⁸. Além disso, litígios complexos colocam “em rota de colisão múltiplos interesses sociais, todos eles dignos de tutela”⁵⁹, o que permite concluir que, neles, a aferição do órgão jurisdicional afasta-se “do binômio lícito-ilícito e se aproxima, inevitavelmente, de considerações que dependem de *inputs* políticos, econômicos e de outras áreas do conhecimento”, sem que a solução para tais problemas esteja “preestabelecida na lei”⁶⁰.

Nos litígios ditos estruturais, a causa da violação reside no funcionamento de uma estrutura, de maneira que, caso a lesão seja objeto de cognição judicial de forma pontual, nos moldes do modelo de um processo bipolar – individual ou coletivo não estrutural –, a resolução do problema será tão somente aparente, uma vez que não se incursiona sobre o funcionamento das instituições – públicas ou privadas –, que permanece inalterado. Exige-se

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 7.

⁵⁷ FULLER, Lon L.; WINSTON, Kenneth I. The Forms and Limits of Adjudication In: *Harvard Law Review*, vol. 92, nº 2, dec. 1978, pp. 353-409.

⁵⁸ FLETCHER, William. The discretionary Constitution: institutional remedies and judicial legitimacy. In: *The Yale Law Journal*, v. 91, nº 4, 1992, p. 645.

⁵⁹ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). *Processos estruturais*. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022, p. 461.

⁶⁰ VITORELLI, *op. cit.*, 2018a, p. 335-336.

que a própria lógica de funcionamento das instituições seja reestruturada para a superação da lesão sistêmica de direitos fundamentais.

Configurado um problema estrutural, em que pese não seja obstada a atuação individual atomizada dos indivíduos, sob pena de violação do acesso à justiça, o seu enfrentamento de modo estrutural “evita a proliferação de demandas e a falta de sintonia entre as decisões adotadas, permitindo uma coordenação mais abrangente das ações a serem desenvolvidas”⁶¹.

Com a finalidade de enfrentar de modo adequado o litígio estrutural, atuando o órgão jurisdicional sobre suas causas – e não simplesmente sobre suas consequências imediatas, que seriam objeto de eventuais processos individuais ou coletivos não estruturais –, abre-se a possibilidade de deflagração de um processo estrutural. Assim, enquanto o litígio estrutural é o próprio conflito policêntrico – que se vincula ao mundo dos fatos –, o processo estrutural é o instrumento jurídico disponibilizado para a buscar, pela via judicial, a resolução desse questionamento – logo, vinculado às relações normativas.

Fredie Didier Jr, Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira definem, de modo amplo, o processo estrutural como aquele por meio do qual se pretende a alteração de um “estado de desconformidade estruturada”, que, embora não decorra necessariamente de condutas ou situações ilícitas, “se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação)”, a revelar um “rompimento com a normalidade ou com o estado ideal de coisas”⁶². Portanto, para os autores, o objetivo imediato do processo estrutural é a transição para esse estado ideal – v.g, “um sistema educacional livre de segregação, um sistema prisional em que sejam asseguradas a dignidade do preso e a possibilidade de ressocialização, um sistema de saúde universal e isonômico”⁶³.

Nessa linha, Matheus Souza Galdino assevera que no processo estrutural a dimensão teleológica – afeta à relação entre meios e fins – prepondera sobre uma relação de causalidade – entre causa e efeito. Tal consideração não significa dizer que não haja uma aferição de causalidade. Contudo, segundo o autor, no processo estrutural destaca-se como fator mais

⁶¹ NETO, Francisco de Barros e Silva. Breves considerações sobre os processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). *Processos estruturais*. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022, p. 450.

⁶² DIDIER JR; ZANETI JR; OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 462-463.

⁶³ *Ibidem*, p. 466.

relevante a projeção da trilha a ser percorrida até o estado de coisas ideal que se pretende alcançar⁶⁴.

Desse modo, os autores enfatizam no processo estrutural o aspecto de um estado ideal de coisas a ser alcançado. De outro lado, Edilson Vitorelli formula definição mais restrita, que enfatiza a reestrutura das instituições. Assim, ressalta o processo estrutural como espécie de “processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona”⁶⁵.

Diante da complexidade inerente ao desiderato de reordenar o funcionamento de uma instituição, o processo estrutural se desenvolve com vistas a elaboração de um plano de ação e sua ulterior implementação, sendo proferida uma decisão igualmente qualificada como estrutural. Logo, a decisão estrutural pode ser definida como aquela que busca “implementar uma reforma estrutural (*structural reform*) em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos”⁶⁶, de modo que, “partindo da constatação de um estado de desconformidade, estabelece o estado ideal de coisas que se pretende seja implementado (fim) e o modo pelo qual esse resultado deve ser alcançado (meios)”⁶⁷.

Neste ponto, destaque-se que a categoria “litígio estrutural” (*structural litigation*), a qual se vinculam as “decisões estruturais” (*structural injunctions*), remete ao pensamento de Owen Fiss⁶⁸, ao se reportar à técnica decisória utilizada pela Suprema Corte dos Estados Unidos (SCOTUS) para a efetivação das determinações proferidas no julgamento do caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, em 1954⁶⁹ e 1955⁷⁰. Logo, nota-se o marco temporal definido a partir da segunda metade do século XX.

⁶⁴ GALDINO, Matheus Souza. Breves reflexões sobre as consequências de uma compreensão teleológica dos fatos para a teoria do processo estrutural. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). *Processos estruturais*. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022, pp. 975-1020.

⁶⁵ VITORELLI, *op. cit.*, 2018a, p. 8.

⁶⁶ DIDIER JR; ZANETI JR; OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 461-462.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 467.

⁶⁸ FISS, Owen M. The Supreme Court 1978 term: Foreword: the forms of justice. In: *Harvard Law Review*, vol. 93, nº 1, nov. 1979, pp. 1-58.

⁶⁹ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 US 483, j. 17.05.1954.

⁷⁰ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Brown v. Board of Education of Topeka II*, 349 US 294, j. 31.05.1955.

Na ocasião, em decisão histórica proferida no dia 17 de maio de 1954, ao apreciar casos ocorridos no Kansas, Carolina do Sul, Virgínia, Delaware e Washington D.C, relativos à matrícula de crianças negras e brancas em escolas públicas diferentes, a SCOTUS, por unanimidade, declarou a inconstitucionalidade das leis estaduais segregacionistas, ainda que as escolas para negros e brancos fossem iguais em qualidade, superando a doutrina do *separate but equal* que até então fundamentava as decisões da Suprema Corte para cancelar a segregação racial, para passar a afirmar a doutrina da *equal protection*⁷¹. A SCOTUS entendeu que a previsão normativa seria em si desigual, por produzir um sentimento de inferioridade dos negros em relação aos brancos, causando prejuízo à educação e ao desenvolvimento das crianças negras, a violar a cláusula de igual proteção da 14ª Emenda.

A decisão, contudo, apenas declarou inconstitucional a segregação racial nas escolas, sem deliberar sobre um método para, de fato, superar as políticas discriminatórias e a segregação racial nos Estados. Com isso, após a decisão proferida em 1954 – no caso que ficou conhecido como *Brown I* –, houve um segundo julgamento em 1955 – *Brown II* – que enfrentou as dificuldades da integração racial nas escolas e buscou fixar diretivas com vistas a implementar a decisão na realidade fática.

Em *Brown II*, a Corte entendeu que os problemas identificados na implementação de *Brown I* necessitavam de soluções diversificadas, conforme as peculiaridades locais de cada Estado, para a transição de um sistema educacional segregado para um sistema livre de discriminação racial. Diante disso, a Corte atribuiu às autoridades escolares e aos Tribunais distritais a responsabilidade de verificar os problemas e acompanhar o real cumprimento do acórdão, cabendo aos Tribunais cobrar das autoridades escolares a implementação da decisão proferida em *Brown I*.

A decisão, contudo, encontrou obstáculos sociais à sua efetividade material no sentido de superar a segregação racial. Estados do Sul se insurgiram contra a decisão proferida pela Suprema Corte, considerando-a uma invasão em suas autonomias políticas⁷². Parte da população reagiu à decisão, inclusive, pressionando que os Governadores não a aplicasse nos Estados, por meio de estratégias políticas como a transformação de escolas

⁷¹ Para consulta sobre a doutrina do *separate but equal* e da *equal protection* no âmbito das decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos, cf. BUNCHAFT, Maria Eugenia. Judicialização e minorias: uma reflexão sobre a doutrina *equal protection* na jurisprudência da Suprema Corte Americana. In: *Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC*, pp. 151-169.

⁷² RODRIGUEZ, Junius P. *Slavery in the United States: A Social, Political, and Historical*. ABC-CLIO, 2007, p. 194-195 e 303-304.

públicas em escolas privadas e emendas às Constituições dos Estados, a fim de frustrar as tentativas de dessegregação do sistema escolar.

Com o precedente favorável, o movimento negro organizado buscava, pela via judicial, a admissão e matrícula de crianças negras diante das negativas por parte de autoridades locais⁷³. Após a decisão proferida no caso *Brown*, a Suprema Corte estendeu o entendimento da inconstitucionalidade da segregação racial a ambientes como praias, parques, campos de golfe e outros espaços públicos nos casos *Mayor and City of Baltimore v. Dawson* (1955)⁷⁴ e *Holmes v. Atlanta* (1955)⁷⁵. Três anos depois, no julgamento do caso *Cooper v. Aaron* (1958)⁷⁶, a Suprema Corte declarou que as autoridades estaduais e legisladores não poderiam deixar de observar o entendimento de *Brown v. Board of Education of Topeka*. Como efeito político da decisão proferida no caso *Brown*, foram aprovadas diversas leis nos Estados Unidos que ampliaram os direitos dos negros, o que acarretou uma progressiva superação da política discriminatória que até então marcava a legislação, promovendo uma verdadeira reforma estrutural (*structural reform*)⁷⁷.

O litígio estrutural, contudo, não coincide com a categoria do litígio de interesse público (*public law litigation*)⁷⁸, expressão cunhada por Abram Chayes⁷⁹ que remonta ao século XIX, nos Estados Unidos, diante da constatação de que, naquele contexto, a estrutura bipolar tradicional de processo, com interesses contrapostos, revelou-se insuficiente para atender a demanda de efetividade de direitos em situações nas quais os conflitos não estariam

⁷³ Para aprofundamento sobre o caso, com uma análise sobre a implementação progressiva da decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos, cf. PUGA, Mariela. La litis estructural en el caso Brown v. Board of Education. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). *Processos estruturais*. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022, pp. 87-134.

⁷⁴ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Mayor and City of Baltimore v. Dawson*, 350, U.S. 866, j. 7.11.1955.

⁷⁵ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Holmes v. Atlanta*, 350, U.S. 866, j. 7.11.1955.

⁷⁶ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Cooper v. Aaron*, 358 U.S. 1, j. 12.09.1958.

⁷⁷ FISS, Owen. Two models of adjudication. In: DIDIER JR. Fredie, JORDÃO, Eduardo Ferreira (coord.). *Teoria do processo: panorama doutrinário mundial*. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 761.

⁷⁸ A despeito da origem teórica e marco temporal distintos, Margo Schlanger trata o processo estrutural e o processo de interesse público como categorias sinônimas (SCHLANGER, Margo. Beyond the hero judge: institutional reform litigation as litigation. In: *Michigan Law Review*, v. 97, 1994, pp. 1994-2036). De outro lado, a diferença entre categorias teóricas é ressaltada por Edilson Vitorelli (VITORELLI, Edilson. Processo estrutural e processo de interesse público: esclarecimentos conceituais. In: *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, vol. 7, ano 4. São Paulo: Ed. RT, jan-jul. 2018b, pp. 147-177).

⁷⁹ CHAYES, Abram. The Role of the Judge In Public Law Litigation. In: *Harvard Law Review*, vol. 89, n. 7, mai. 1976, pp. 1281-1316.

circunscritos às partes de determinada demanda, que se qualificaria por seu aspecto multipolarizado⁸⁰.

Nessa perspectiva, a decisão judicial busca não a solução de um conflito de interesses ocorrido entre duas partes, a fim de compensar ou reparar um dano, nos moldes tradicionais de um modelo de processo bipolar, mas visa superar uma lesão decorrente de condutas estatais relacionadas, notadamente, à operacionalização de políticas públicas. Desse modo, a atuação do órgão jurisdicional não é direcionada a compensação ou reparação de danos pretéritos, mas almeja conformar um comportamento futuro do demandado – aproximando-se, nesse aspecto, do cariz da atividade legislativa⁸¹ –, a implicar uma execução do julgado que se protraí no tempo⁸², pelo que se conclui que o processo de interesse público materializa-se como um mecanismo tendente à implementação judicial de determinada prestação estatal, em favor não somente do demandante, mas de todo o grupo de pessoas que, por estarem nas mesmas circunstâncias, são beneficiadas pelo resultado prático do processo por intermédio do qual se determina e implementação daquela prestação outrora negada pelo Estado.

Embora tais considerações aproximem o processo estrutural do processo de interesse público, por se tratarem de manifestações de modelos processuais que se afastam do formato bipolar tradicional, o processo de interesse público não visa necessariamente a reestruturação de uma instituição ou estrutura estatal. De acordo com Abram Chayes⁸³, por meio desse modelo de processo busca-se a efetivação de um direito que, conquanto garantido pelo ordenamento, tem seu exercício obstado em razão da inércia da Administração Pública ou, ainda, em virtude do custo político de determinadas pautas, em um cenário no qual é possível que a decisão judicial revele-se suficiente para superar a lesividade, sem que para isso seja necessária a alteração do funcionamento das instituições⁸⁴. Assim é que, em que pese sejam semelhantes, as categorias teóricas em exame não são coincidentes⁸⁵, uma vez que embora um processo de interesse público possa ter um aspecto estrutural – quando há uma mudança na

⁸⁰ VIOLIN, Jordão. Holt v. Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs), Processos estruturais. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022, p. 650.

⁸¹ CHAYES, *op. cit.*, p. 1297.

⁸² *Ibidem*, p. 1302.

⁸³ *Ibidem*, p. 1281-1316.

⁸⁴ VERBIC, Francisco. Un nuevo proceso para conflictos de interés público. In: *Revista de Processo*, São Paulo, v. 244, 2015, pp. 287-322.

⁸⁵ VITORELLI, *op. cit.*, 2018b, pp. 147-177.

estrutura burocrática das instituições –, nem todo processo de interesse público será, necessariamente, estrutural⁸⁶.

Além dos termos “processo estrutural” e “processo de interesse público”, há ainda a expressão “processo estratégico”, assim designado aquele por intermédio do qual se busca a formação de um precedente que possa servir de paradigma para casos futuros. Com isso, o litigante visa um objetivo que transcende a mera procedência do pedido formulado na demanda: o processo de caráter estratégico é conduzido – desde a escolha da via processual mais profícua e do legitimado ativo mais representativo – com o desiderato de obter a vitória de uma tese, de tal modo que daquele caso possa ser extraído o maior proveito possível pelo conjunto de pessoas que se encontrem nas mesmas condições fáticas ou jurídicas⁸⁷.

Diferentemente do que ocorre com as demais expressões, neste caso não há uma correspondência entre os termos “processo estratégico” e “litígio estratégico”, na medida em que um conflito de interesses, por decorrer da realidade fática, não teria como ser designado como “estratégico”; o que pode ser assim qualificado são as características do modo de enfrentá-lo⁸⁸. Assim, tanto demandas individuais como coletivas – estruturais ou não – podem instaurar processos caracterizados como estratégicos, quando orientados com vistas à consolidação de um entendimento sobre determinado tema, a ser estampado em uma decisão que se pretenda tornar um paradigma.

A título de exemplo, o caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, segundo Mark Tushnet, além de revelar um processo estrutural, pode ser considerado um processo estratégico, na medida em que a demanda foi minuciosamente conduzida por entidades de direitos humanos e movimentos sociais a fim de suscitar a discussão a respeito da segregação racial, inclusive de modo mais amplo, que transcendesse a segregação somente no âmbito das escolas. A decisão, de fato, tornou-se um paradigma no direito norte-americano e foi invocada inclusive para avançar em demandas relativas a segregação racial em outros espaços públicos⁸⁹.

⁸⁶ *Idem, op. cit.*, 2018a, p. 12.

⁸⁷ RODRÍGUEZ GARAVITO, César; RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. *Cortes y Cambio Social. Cómo la Corte Constitucional transform el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Dejusticia, 2010, p. 40.

⁸⁸ VITORELLI, *op. cit.*, 2018a, p. 13.

⁸⁹ TUSHNET, Mark. Some Legacies of *Brown v. Board of Education*. In: *Virginia Law Review*, v. 90, 2004, pp. 1693-1720.

Vista a questão terminológica que o tema suscita, passa-se a abordar o instituto do estado de coisas inconstitucional inserido na categoria dos processos estruturais, como técnica decisória a ser eventualmente aplicada no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

1.2 O estado de coisas inconstitucional como deflagrador de uma espécie de processo estrutural de caráter dialógico.

De acordo com César Rodríguez Garavito e Diana Rodríguez Franco, o estado de coisas inconstitucional é revelado por duas características específicas: a existência de uma situação fática de violação massiva de direitos, no contexto do fracasso generalizado de políticas públicas, cujos resultados não são sequer minimamente aceitáveis; e um bloqueio do processo político e/ou institucional, aparentemente imune aos mecanismos de ajuste e correção convencionais de políticas públicas, vinculado a falhas sistêmicas em seu processo de formulação⁹⁰.

Os bloqueios políticos são alusivos aos custos das opções políticas relacionadas a temas polêmicos, em relação aos quais, a título de exemplo, haja forte resistência social, a ensejar a falta de vontade política dos agentes legitimados pelo voto. Já os bloqueios institucionais são concernentes à incapacidade de os Poderes Políticos superarem o grave quadro fático de inconstitucionalidade, em razão da falta de cooperação entre as instituições ou em virtude das falhas na coordenação de suas ações.

No contexto das falhas sistêmicas decorrente de tais bloqueios, sob pena de perpetuação da cenário de inconstitucionalidades, insere-se a necessidade intervenção de um órgão alheio ao processo eleitoral – e, portanto, com a possibilidade de superar bloqueios políticos – que, sem determinar substancialmente as políticas públicas a serem adotadas para a reparação dos direitos violados, seja apto a coordenar, mediante a expedição de sucessivos pronunciamentos judiciais, a ação dos atores políticos e jurídicos envolvidos na afronta de direitos fundamentais – rompendo, com isso, os bloqueios institucionais.

A presença desses pressupostos, de acordo com César Rodríguez Garavito e Diana Rodríguez Franco, constitui o litígio estrutural objeto de enfrentamento por meio da proposta

⁹⁰ RODRÍGUEZ GARAVITO; RODRÍGUEZ FRANCO, *op. cit.*, 2010, p. 16.

decisória designada como estado de coisas inconstitucional⁹¹. Dada sua natureza estrutural, a solução de tal litígio reivindica, das Cortes Constitucionais e Supremas Cortes, uma intervenção vocacionada a superar uma inconstitucionalidade que se instala no funcionamento das instituições do Estado e, por via de consequência, compromete a concretização da previsão normativa objetiva da Constituição, que aprofunda o distanciamento entre a realização do projeto constitucional e a realidade social subjacente.

No Brasil, Carlos Alexandre de Azevedo Campos apresenta quatro pressupostos centrais caracterizadores do ECI: o primeiro, consubstanciado na violação de direitos fundamentais manifestada como massiva, generalizada e sistemática; o segundo, identificado pela omissão reiterada das autoridades públicas, a indicar a existência de falhas estruturais; o terceiro, correlato à superação do quadro por meio de decisões estruturais, proferidas pelo órgão jurisdicional, direcionadas a diversas autoridades; o quarto, alusivo à possibilidade de um elevado número de demandas judiciais serem propostas pelos diversos indivíduos lesados, a ensejar um congestionamento do Poder Judiciário⁹².

A inconstitucionalidade, portanto, não recai sobre uma lei ou ato normativo que, do ponto de vista formal ou material, seja incompatível com as normas constitucionais: a incompatibilidade resulta de um estado de coisas, isto é, da existência de uma situação fática de permanência intolerável quando confrontada com o conjunto de direitos, princípios e valores constitucionais sobre os quais se erige o Estado de Direito, a descortinar o mau funcionamento de um sistema, de maneira que o peculiar quadro de violação de direitos fundamentais mostra-se inviável de ser sanado senão por meio da sua reorganização.

Isso porque a lesão que configura o estado de coisas inconstitucional não é meramente tópica, ou seja, não diz respeito a um conflito pontual entre demandante e demandado, nos moldes do modelo bipolar de processo, tampouco fica adstrita às partes da demanda: a afronta ao rol de direitos revestidos do caráter de fundamentalidade revela um litígio que, em verdade, ultrapassa aquele que postula, em juízo, eventual reparação ou compensação, atingindo número indeterminado de jurisdicionados que se encontram nas mesmas circunstâncias fáticas; e, de igual modo, não se adstringe às autoridades que figuram

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de Coisas Inconstitucional*. Salvador: Ed. Juspodivm, 2016, p. 177-187.

como demandadas, mas se vincula a atos de diversos órgãos e autoridades públicas, de tal modo a exigir uma atuação coordenada que passe pela reestruturação do seu funcionamento.

O contexto de falhas estruturais pode, ainda, ser observada sob uma dupla perspectiva de comportamento: da omissão em adotar medidas que se afigurem eficazes para preservar os direitos fundamentais, quando então não há qualquer política pública formulada nesse sentido; e da inércia em buscar medidas alternativas para solucionar ou ao menos reduzir a dramática realidade fática, diante do fracasso das políticas públicas então implementadas para a promoção e proteção de direitos⁹³.

Esse peculiar quadro fático implicaria a instalação, o agravamento e a perpetuação de uma realidade incompatível com a ordem constitucional, a exteriorizar que somente medidas estruturais – representadas pela prolação de ordens sucessivas e diversificadas, voltadas a uma pluralidade de órgãos e autoridades – revelar-se-iam aptas a, por meio da coordenação das ações estatais, superar a lesão sistêmica aos direitos fundamentais. Desse modo, a deficiência estrutural do aparato estatal exigiria mudanças de igual proporção, isto é, transformações que operem efeitos sobre o funcionamento de um sistema gravemente debilitado⁹⁴, medidas que congreguem a atividade dos três Poderes do Estado, incumbindo a cada qual uma atuação circunscrita às suas esferas legítimas de ação.

Nesse sentido, ao Tribunal Constitucional, de um lado, compete a prolação de sentenças estruturais, que, ao identificar a situação fática configuradora do ECI, determinam aos Poderes Executivo e Legislativo a elaboração de providências, fixando-lhes metas, diretrizes, parâmetros e eventualmente prazo. Aos Poderes Executivo e Legislativo, de outro giro, é atribuída a tarefa de formulação de políticas públicas adequadas ao caso concreto – ou o ajuste daquelas já implementadas e deficientes – e medidas legislativas e orçamentárias, uma vez que são encarregados das escolhas políticas e da alocação de recursos públicos. Por fim, o órgão de cúpula do Poder Judiciário supervisiona a implementação de sua decisão, por meio da realização de audiências públicas e a expedição de novas ordens, com base na aferição dos resultados obtidos com as políticas públicas elaboradas.

⁹³ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Estado de Coisas Inconstitucional. JOTAMundo, 04/05/2015. Disponível em: <<http://jota.info/jotamundo-estado-de-coisas-inconstitucional>>.

⁹⁴ ARIZA, Libardo José. The Economic and Social Rights of Prisoners and Constitutional Court Intervention in the Penitentiary System in Colombia. In: MALDONADO, Daniel Bonilla. *Constitutionalism of the Global South. The Activist Tribunals of India, South Africa and Colombia*. New York: Cambridge University Press, 2013, p. 142.

Nesse sentido, a declaração do ECI constitui premissa para a tutela estrutural a cargo das Cortes Constitucionais e Supremas Cortes. É dizer: por meio da afirmação da existência de um estado de coisas inconstitucional (antecedente), o órgão de cúpula da justiça constitucional é autorizado a determinar a autoridades, órgãos e entidades a adoção de providências de diversas naturezas (consequente), conservando sua competência para acompanhar a implementação do julgado até que seja sanada a violação que ensejou a declaração do ECI.

Dentro dessa perspectiva, nota-se que as decisões proferidas com a declaração do estado de coisas inconstitucional são qualificadas como ordens judiciais de execução complexa, típicas dos processos estruturais, na medida em que a Corte, além de direcionar suas determinações a inúmeros atores, não encerra seus trabalhos com o pronunciamento judicial, acompanhando a execução das determinações na consecução dos fins constitucionais.

Logo, o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional deflagra a instauração de um processo estrutural, como meio hábil a romper bloqueios políticos e institucionais que implicam na configuração de falhas sistêmicas, superando ou ao menos reduzindo a gravidade do cenário de inconstitucionalidades que se apresenta.

1.2.1 O estado de coisas inconstitucional na jurisprudência da Corte Constitucional Colombiana.

No âmbito da Corte Constitucional Colombiana, a existência de um estado de coisas inconstitucional foi reconhecida, pela primeira vez, em 6 de novembro de 1997, por meio da *Sentencia de Unificación* SU-559, em questão referente ao descumprimento de obrigação estatal de inscrição de 45 professores de escolas públicas dos Municípios de *Zambrano* e *María La Baja*, pelas autoridades locais, no sistema de seguridade social. Tal fato acarretou o não pagamento de seguros e a inviabilidade de prestação do direito saúde aos demandantes.

Ao apreciar o caso, a Corte detectou que a violação a direitos previdenciários decorrente da falha na inscrição no sistema de seguridade não era restrita aos docentes que propuseram as ações de tutela, mas ultrapassava esses particulares e atingia o percentual de 84,16% do total de professores das redes municipais do país, cadastrados no sistema nacional de educação. Demais disso, a Corte identificou um contexto de falhas na política nacional de educação e de redistribuição de recursos, não imputáveis apenas às autoridades demandadas.

Portanto, além de a violação não se limitar àquele grupo de demandantes, em igual medida, sua origem não estava circunscrita aos citados Municípios, e, desse modo, caso a Corte Constitucional Colombiana proferisse decisão apenas em desfavor das autoridades incluídas no polo passivo da demanda a falha permaneceria, em razão da dimensão estrutural do problema.

Percebendo a necessidade de se tutelar a dimensão objetiva dos direitos fundamentais, uma vez que a violação decorria da estrutura e funcionamento de um sistema – traduzindo, portanto, uma falha estrutural –, a CCC declarou o estado de coisas inconstitucional e, por via de consequência, determinou a correção da inconstitucionalidade pelos Municípios que passavam pelos mesmos problemas, em prazo razoável, e a expedição de cópias da decisão ao Ministro da Educação, ao Ministro da Fazenda e do Crédito Público, ao Diretor do Departamento Nacional de Planejamento, aos Governadores e Assembleias, aos Prefeitos e aos Conselhos Municipais, com vistas a tomarem as devidas providências orçamentárias⁹⁵.

Nos anos que se seguiram, a Corte proferiu decisões de natureza estrutural em situações variadas⁹⁶, aprimorando progressivamente a técnica decisória. Merece destaque sua atuação em três oportunidades: na *Sentencia* T-153, de 28 de abril de 1998 (primeira ocasião em que houve o reconhecimento do ECI em relação à superlotação carcerária⁹⁷); na *Sentencia* T-025, de 22 de janeiro de 2004 (deslocamentos internos forçados); e na *Sentencia* T-760, de 31 de julho de 2008 (saúde pública).

Na *Sentencia* T-153, foi levado à cognição do Tribunal o caso da superlotação do sistema carcerário das Penitenciárias Nacionais Modelo, de Bogotá, e Bellavista, de Medellín,

⁹⁵ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia de Unificación* SU-559, j. 6.11.1997.

⁹⁶ A título de exemplo, na *Sentencia* T-068, de 5 de março de 1998, foi apreciada questão envolvendo a mora da Caixa Nacional de Previdência na resposta a petições apresentadas, por aposentados e pensionistas, com a finalidade de obter o novo cálculo de verbas previdenciárias e a percepção da diferença apurada. Em 26 de maio, por ocasião da *Sentencia* SU-250, a técnica decisória foi aplicada em relação à omissão estatal na realização de concurso público para notário, em âmbito nacional. Ainda no mesmo ano, em 20 de outubro, a *Sentencia* T-590 apreciou a ineficiência das políticas públicas voltadas à proteção da vida de defensores de direitos humanos, que sofriam constantes ameaças de morte. Em 1999, a Corte reconheceu duas situações configuradas de estados de inconstitucionalidades, relativamente à falta de pagamento de salários aos funcionários públicos do Município de Ciénaga, na *Sentencia* T-144, de 15 de março, e ao atraso no pagamento de verbas de aposentadoria, na *Sentencia* T-525, de 23 de julho (COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana, *Sentencia* T-068, j. 5.03.1998; *Sentencia* SU-250, j. 26.05.1988; *Sentencia* T-590, j. 20.10.1988; *Sentencia* T-144, j. 15.03.1999; *Sentencia* T-525, j. 23.07.1999).

⁹⁷ A questão afeta à superlotação carcerária foi, posteriormente, objeto da *Sentencia* T-388/2013, *Sentencia* T-762/2015 e *Sentencia de Unificación* SU-122/2022.

que submetiam os presos a condições desumanas e insalubres, sendo constatado que a situação não se restringia a esses estabelecimentos, mas era adstrito ao funcionamento do sistema penitenciário. Ao constatar uma realidade de violência, corrupção, total ausência de políticas públicas relacionadas à ressocialização dos presos, após declarar o estado de coisas inconstitucional, a Corte expediu ordens de natureza diversa – entre as quais a formulação de um plano de construção e reparação dos presídios, a criação e manutenção de centros de reclusão, além de medidas orçamentárias para garantir a execução do plano – destinadas a diversas autoridades, órgãos e entidades – tais como o Instituto Nacional Penitenciário e Carcerário, o Departamento Nacional de Planejamento, o Conselho Superior da Magistratura, o Presidente da República, Ministros de Estado, Presidentes de Conselhos Distritais e Municipais, entre outros⁹⁸.

Conforme asseveram César Rodríguez Garavito e Diana Rodríguez Franco⁹⁹, embora a Corte Colombiana ter conferido tratamento nacional ao problema, que reconheceu ser estrutural, as ordens proferidas não alcançaram o resultado fático pretendido em virtude de três possíveis fatores: a) a falta de diálogo com as instituições envolvidas no litígio, de modo que, ao optar por uma posição de supremacia judicial em detrimento do diálogo institucional, a CCC buscou impor o cumprimento das ordens expedidas por meio da autoridade de sua decisão; b) a pouca margem de discricionariedade para que os seus destinatários pudessem eleger o modo de enfrentar o problema dentro de suas reais possibilidades, razão pela que se tornou inviável o cumprimento da decisão; e c) a falta de uma jurisdição supervisória sobre o caso na fase de implementação da decisão, exercida pela Corte por meio da expedição de novas ordens judiciais.

Embora a proposta decisória não tenha eliminado as violações de direitos fundamentais decorrentes da superlotação carcerária, a decisão proferida naquele caso deu visibilidade ao problema, suscitando o debate sobre o assunto na Colômbia.

Na *Sentencia* T-025, de 22 de janeiro de 2004, a Corte enfrentou questão alusiva aos deslocamentos internos de pessoas que, em decorrência da violência urbana promovida pela ação das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), viam-se obrigadas a migrar no interior do território, abandonando todas as atividades desenvolvidas nos locais onde

⁹⁸ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia* T-153, j. 28.04.1998.

⁹⁹ RODRÍGUEZ GARAVITO; RODRÍGUEZ FRANCO, *op. cit.*, 2010.

moravam. Pessoas, majoritariamente vulneráveis, que até então eram “invisíveis” ao Estado e à sociedade.

Na hipótese, foram propostas 108 ações de tutela, por um total de 1.150 núcleos familiares¹⁰⁰. Ao apreciar a questão, a CCC identificou afronta a um conjunto de direitos – tais como moradia, saúde, educação e trabalho – e poucos instrumentos legislativos e administrativos voltados a evitar tal violação evidente e já instalada, que, ante a omissão das autoridades públicas, seria perpetuada caso a CCC não intervisse.

Tendo em vista que os deslocamentos forçados afligiam número de pessoas muito superior àquelas que propuseram os pedidos de tutela, a Corte Constitucional Colombiana optou por adotar o remédio estrutural qualificado pelo estado de coisas inconstitucional, que contemplassem inclusive aqueles enquadrados em iguais circunstâncias e que não formularam ações de tutela¹⁰¹.

Na oportunidade, a Corte adotou posição inclinada ao diálogo institucional, em substituição a uma postura de supremacia judicial que havia adotado por ocasião da *Sentencia* T-153. Assim, após a declaração do ECI, com vistas a tutelar a dimensão objetiva dos direitos fundamentais, a CCC expediu ordens flexíveis no sentido da formulação de novas políticas públicas a diversos atores estatais – entre os quais o Conselho Nacional de Proteção Integral à População Deslocada pela Violência, ao Ministro da Fazenda, ao Diretor do Departamento Nacional de Planejamento, ao Ministro da Justiça, à Ministra de Relações Exteriores, entre outros¹⁰² – cuja atuação seria imprescindível para superar a quadra de inconstitucionalidade sistêmica. Sem detalhar as medidas a serem adotadas, a intervenção da Corte definiu prazos, ordenou a alocação de recursos e determinou que fossem assegurados os direitos

¹⁰⁰ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia* T-025, j. 22.01.2004.

¹⁰¹ RODRÍGUEZ GARAVITO; RODRÍGUEZ FRANCO, *op. cit.*, 2015, p.63.

¹⁰² A título de exemplo, a CCC determinou a comunicação ao *Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*, para verificar a amplitude da gravidade da violação dos direitos fundamentais e da quantidade de recursos efetivamente destinados a assegurar o exercício efetivo desses direitos; a comunicação ao Ministro *del Interior y de la Justicia*, para promover que os Governadores e *alcaldes* adotassem as decisões necessárias para assegurar a coerências entre as obrigações de atenção à população deslocada, a cargo da respectiva entidade territorial, e os recursos que devem ser destinados para proteger efetivamente seus direitos constitucionais; que o *Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*, dentro dos 3 meses seguintes à comunicação da sentença, adotasse um programa de ação, com um cronograma preciso, destinado a corrigir as falências na capacidade institucional; que, no prazo de 6 meses, concluísse as ações direcionadas para que as pessoas deslocadas pudessem gozar efetivamente do mínimo de proteção dos seus direitos; determinou a comunicação da decisão ao Ministro *de Hacienda y Crédito Público*, ao Diretor do Departamento Nacional de Planejamento e à Ministra de Relações Exteriores, entre outras medidas (COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia* T-025, j. 22.01.2004).

fundamentais da população deslocada por meio da implementação de um plano de ação e confecção de políticas públicas – cujo conteúdo reservou aos órgãos competentes –, contando com a participação da sociedade civil. Dessa sorte, “al requerir el diseño de políticas y convocar audiencias públicas periódicas para discutir las, la Corte estableció un procedimiento participativo y gradual de implementación del fallo”¹⁰³.

A população colombiana, que antes sofria com as ações violentas perpetradas pelas FARC, sendo obrigada a migrar no território, sem qualquer atenção dos órgãos do Estado para essa realidade, a partir das medidas determinadas pela CCC passou a ser assistida por diversas entidades que, de modo coordenado, promoveram a redução da outrora massiva violação de direitos fundamentais, expressando o sucesso da proposta decisória formulada pela Corte¹⁰⁴.

Além de a flexibilidade das ordens proferidas demarcar um traço distintivo em relação aos demais casos apreciados pela CCC nos quais também foi declarado o ECI, outro marco do caso da população deslocada é identificado na atitude da Corte em supervisionar a implementação de suas determinações¹⁰⁵, a fim de impulsionar o cumprimento da decisão, o que foi levado a efeito por intermédio de 14 audiências públicas e 84 decisões ou autos de acompanhamento, o que marca a postura da Corte de exercer uma jurisdição continuada sobre o caso, por meio de uma constante avaliação das medidas adotadas pelo Governo. Com isso, a Corte Constitucional Colombiana pôde proferir novas ordens com base nos resultados aferidos¹⁰⁶.

Do confronto entre os casos da superlotação carcerária e dos deslocamentos internos forçados, é possível notar um amadurecimento institucional da postura da CCC após a declaração do estado de coisas inconstitucional, além de um refinamento da técnica decisória pela Corte¹⁰⁷. Isso porque foi a partir de 2004, por ocasião do julgamento do caso da população deslocada, que a Corte passou a instituir as Salas Especiais de Monitoramento, órgãos jurisdicionais integrantes da CCC destinados a acompanhar a implementação do julgado e aferir os efeitos práticos decorrentes de sua decisão inicial. Com isso, foram instituídas 4 Salas Especiais para acompanhamento, respectivamente, da *Sentencia T-*

¹⁰³ RODRÍGUEZ GARAVITO; RODRÍGUEZ FRANCO, *op. cit.*, 2010, p. 15.

¹⁰⁴ *Ibidem.*

¹⁰⁵ RODRÍGUEZ GARAVITO; RODRÍGUEZ FRANCO, *op. cit.*, 2015, p. 66-67.

¹⁰⁶ *Idem, op. cit.*, 2010, p. 14-15.

¹⁰⁷ GOMEZ PINTO, Luis Ricardo. *El Juez de las políticas públicas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2014, p. 110-122.

025/2004, da *Sentencia* T-760/2008, da *Sentencia* T-302/2017 e da *Sentencia* T-020/2022, e 1 Sala Especial para acompanhamento das *Sentencias* T-388/2013, T-762/2015 e SU-122/2022, em virtude da pertinência temática entre os casos, alusivos ao sistema penitenciário, sendo o último atinente às condições dos presídios no cenário da pandemia da covid-19 na Colômbia.

A adoção de ordens flexíveis conjugada à implementação de um verdadeiro sistema de monitoramento de implementação da decisão, consistente em decisões ou autos de acompanhamento – a fim de avaliar continuamente os resultados obtidos pelas ações estatais adotadas – e na realização de audiências públicas – criando espaços públicos de deliberação – permitiu que fossem pensadas soluções criativas e, ao mesmo tempo, com abertura para o diálogo institucional acerca da proteção judicial dos direitos fundamentais, envolvendo todos Poderes do Estado e a sociedade civil¹⁰⁸.

Por fim, na *Sentencia* T-760, de 31 de julho de 2008¹⁰⁹, pertinente à saúde pública, embora tenha consignado os pressupostos configuradores do estado de coisas inconstitucional e adotado a proposta decisória, a Corte não fez menção à expressão “estado de coisas inconstitucional”. Na ocasião, falhas estruturais no sistema de saúde ocasionaram a propositura de cerca de 100.000 ações de tutela por ano, por meio das quais a população buscava, pela via judicial, a prestação de serviços de saúde e o fornecimento de medicamentos que órgãos públicos e entidades privadas recusavam-se a oferecer. A Corte Constitucional Colombiana, então, por meio de uma decisão estrutural, buscou a implementação de uma reforma no sistema de saúde, determinando às instituições do Estado a aprovação de políticas públicas para a superação do quadro que ensejou o elevado número de demandas judiciais.

De acordo com a avaliação de César Rodríguez Garavito e Diana Rodríguez Franco, a Corte adotou uma posição intermediária entre o enfoque monológico do caso da superlotação carcerária (*Sentencia* T-025) e a perspectiva dialógica do caso da população deslocada (*Sentencia* T-153). Contudo, embora não tenha alcançado as reformas desejadas no sistema de saúde, a Corte “consiguió impulsar reformas legales importantes (por ejemplo, la regulación de los precios exorbitantes de los medicamentos) y colocó en el centro del debate público la crisis sobre el sistema de salud”¹¹⁰.

¹⁰⁸ RODRÍGUEZ GARAVITO; RODRÍGUEZ FRANCO, *op. cit.*, 2010, p. 14-15.

¹⁰⁹ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia* T-760, j. 31.07.2008.

¹¹⁰ RODRÍGUEZ GARAVITO; RODRÍGUEZ FRANCO, *op. cit.*, 2015, p. 214-216.

Portanto, a experiência colombiana ensina que, no processo estrutural deflagrado pelo reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, é preferível às Cortes Constitucionais e Supremas Cortes – cientes de suas limitações institucionais e da incapacidade de resolver um problema de dimensão estrutural exclusivamente por meio de sua atuação – a opção por ordens flexíveis sujeitas à jurisdição supervisória do órgão de cúpula da justiça constitucional, em detrimento de ordens detalhadas. Isso porque, ao expedir ordens flexíveis, a Corte respeita a margem de discricionariedade das instâncias decisórias do Estado ordinariamente vocacionados à elaboração de políticas públicas. Assim, sem detalhar as condutas a serem realizadas, mas indicando parâmetros, diretrizes e eventual prazo, as Cortes Constitucionais e Supremas Cortes não substituem a atividade deliberativa reservada às instâncias políticas quanto aos melhores meios para alcançar a diretriz traçada.

Pela análise dos 3 casos destacados, nota-se que a postura adotada por uma Corte Constitucional ou Suprema Corte, ao declarar o estado de coisas inconstitucional, pode variar de uma maior abertura ao diálogo institucional, de uma postura intermediária, ou de uma maior rigidez, de modo que não há uma forma única de o órgão de cúpula do Poder Judiciário relacionar-se com os demais Poderes do Estado. No entanto, com base nos resultados práticos decorrentes da decisão da Corte Constitucional que reconheceu o ECI, a maior abertura ao diálogo institucional com os Poderes Legislativo e Executivo parece se revelar mais profícua, de modo que se passa a abordar a dimensão dialógica da técnica decisória em exame.

1.2.2 A dimensão dialógica do ativismo judicial manifestado pelo estado de coisas inconstitucional.

No contexto do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional e da consequente expedição de ordens judiciais a agentes públicos, órgãos e entidades, influenciando o processo de elaboração de políticas públicas, a atuação da Corte Constitucional Colombiana pode ser qualificada como uma das possíveis dimensões de manifestação do fenômeno conhecido como ativismo judicial¹¹¹, qual seja, o ativismo judicial dialógico.

¹¹¹ Para aprofundamento das dimensões do ativismo judicial, cf. CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Dimensões do Ativismo Judicial do STF*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

Originalmente, a expressão “ativismo judicial” foi concebida, em 1947, para designar a postura proativa adotada por Juízes e Tribunais da Suprema Corte dos Estados Unidos quando da análise de uma questão judicializada, interpretando a Constituição de modo a expandir o seu alcance e extrair o maior grau de efetividade possível do seu texto.

Desse modo, a ingerência do órgão jurisdicional no campo de atuação dos demais Poderes do Estado, no caso de inércia ou inefetividade de políticas públicas, com o escopo de assegurar direitos e garantir prestações materiais necessárias ao seu exercício, representa uma atuação ativista por parte do Poder Judiciário, isto é, uma conduta expansiva por meio da qual o órgão jurisdicional, agindo com menor grau de deferência à vontade do legislador ou do administrador, em oposição a postura de autocontenção, passa a atuar ativamente na vida institucional do Estado nos espaços de atuação próprios daqueles Poderes¹¹².

Ainda que a atuação expansiva do órgão jurisdicional possa resultar na concretização de direitos pela via judicial – notadamente de grupos vulneráveis –, há o risco que o ativismo judicial seja efetivado não de maneira a corrigir determinadas disfunções do processo político, mas para negar direitos, implementados ou não pelos demais Poderes do Estado. Vale notar que a postura expansiva da Suprema Corte dos Estados Unidos no século XIX chancelou a discriminação racial e serviu a interesses eminentemente escravocratas, destacadamente nos casos *Dred Scott v. Sandford*, em 1857¹¹³, *Plessy v. Ferguson*, em 1896¹¹⁴, e *Cumming v. Country Board of Education*, em 1899¹¹⁵.

De outro lado, o período de 1954 a 1973 foi marcado pela jurisprudência progressista da Suprema Corte em relação a garantia de direitos fundamentais, a exemplo da decisão proferida no caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, nos anos de 1954¹¹⁶ e 1955¹¹⁷, em

¹¹² SCHLESINGER Jr., Arthur M. *The Supreme Court: 1947*. Fortune. Vol. 35, jan. 1947, p. 77-75.

¹¹³ No caso *Dred Scott v. Sandford*, a Suprema Corte dos Estados Unidos entendeu que os negros, por não serem considerados cidadãos americanos, não poderiam ingressar em juízo para reivindicar a tutela de seus direitos. Tal prerrogativa, conferida pela Constituição tão somente aos cidadãos, portanto, não lhes aproveitava (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Dred Scott v. Sandford*, 60 U.S. 404, j. 6.05.1857).

¹¹⁴ No caso *Plessy v. Ferguson*, a Suprema Corte dos Estados Unidos entendeu constitucional a reserva de acomodações e vagões separados – desde que substancialmente iguais – para negros e brancos nas ferrovias (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Plessy v. Ferguson*, 163 U.S. 559, j. 18.05.1896).

¹¹⁵ No caso *Cumming v. Country Board of Education*, a Suprema Corte entendeu constitucionais leis estaduais que exigiam escolas separadas para brancos e negros (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Cumming v. Country Board of Education*, 175 U.S. 528, j. 18.12.1899).

¹¹⁶ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 US 483, j. 17.05.1954.

que a SCOTUS enfrentou questão alusiva a segregação racial em escolas públicas estadunidenses. Superando a doutrina do *separate but equal* que até então fundamentava suas decisões – no sentido de que não haveria violação à igualdade se os serviços prestados aos negros tivessem a mesma qualidade daqueles ofertados aos brancos –, no caso *Brown v. Board of Education of Topeka* a Suprema Corte inaugurou a doutrina da *equal protection*. Visando assegurar o tratamento igual entre pessoas sob as mesmas situações jurídicas, a SCOTUS determinou que alunos brancos e negros pudessem se matricular nas mesmas instituições de ensino.

No Brasil e na Colômbia, com o advento de Constituições analíticas com extenso rol de direitos, como é o caso da Constituição da República de 1988 e da Constituição Política de 1991, associado à ascensão institucional do Poder Judiciário em tais Estados, desenhou-se um movimento de judicialização de demandas que, por serem relevantes do ponto de vista político ou social, passaram a ser levadas à cognição judicial, com vistas à realização do projeto constitucional e à salvaguarda de direitos. Assim, em virtude do contexto de redemocratização no Brasil, e em razão do cenário de instabilidade política e guerra civil na Colômbia¹¹⁸, o Poder Judiciário recebeu posição de destaque no desenho institucional em ambos os Estados, a fim de assegurar a efetividade da previsão normativa da Constituição.

O protagonismo institucional do Poder Judiciário, em tais contextos, torna-o mais suscetível a eventual atuação de modo ativista, diante do deslocamento do foco de deliberação das instituições políticas em direção aos organismos judiciais. Isso é notado já na primeira década de funcionamento da Corte Constitucional Colombiana, quando o Tribunal construiu a proposta decisória do estado de coisas inconstitucional¹¹⁹, determinando a realização de condutas aos demais Poderes a fim de reorganizar o funcionamento de sistemas. Com o aperfeiçoamento do instituto, o órgão da justiça constitucional conferiu à proposta decisória feição cada vez mais dialógica, garantindo os espaços legítimos de atuação discricionária da política majoritária por meio da expedição de ordens mais flexíveis.

¹¹⁷ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Brown v. Board of Education of Topeka II*, 349 US 294, j. 31.05.1955.

¹¹⁸ O contexto colombiano que culminou na elaboração da Constituição Política de 1991 será examinado, com profundidade no capítulo II da pesquisa.

¹¹⁹ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana, *Sentencia de Unificación SU-559*, j. 6.11.1997; *Sentencia T-068*, j. 5.03.1998; *Sentencia SU-250*, j. 26.05.1988; *Sentencia T-590*, j. 20.10.1988; *Sentencia T-144*, j. 15.03.1999; *Sentencia T-525*, j. 23.07.1999.

Dentro dessa perspectiva, o ativismo judicial identificado pelo reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, além de dialógico, é também estrutural pois o órgão da justiça constitucional debruça-se sobre questões relativas ao campo de atuação das demais instituições com vistas a consecução de metas orientadas a alcançar um estado de coisas ideal¹²⁰.

Nessa linha, ao Poder Judiciário cumpre preservar a intangibilidade dos direitos fundamentais ante os excessos e omissões estatais, sem que a sua atuação venha a suprimir a atividade dos Poderes Legislativo e Executivo, mas tão somente remover bloqueios políticos e institucionais que inviabilizam o acesso a determinados bens, por meio da reestruturação do funcionamento das instituições burocráticas. Assim, a utilização de mecanismos que permitam os diálogos institucionais entre o Poder Judiciário e as demais instituições, do qual é exemplo o estado de coisas inconstitucional, não só reforça a legitimidade das decisões judiciais, como também tem a possibilidade de incrementar a efetividade da decisão no plano dos fatos, a fim de alterar a realidade.

Segundo Roberto Gargarella, a adoção de práticas constitucionais dialógicas tem sido frequente em Estados da América Latina, “impulsionada especialmente (mas não unicamente) pelos Tribunais Constitucionais”, diante de “litígios de tipo estrutural que envolvem problemas públicos de primeira importância, e massivas violações de direitos”, o que contribui para “destravar, impulsionar ou focar publicamente discussões difíceis (...) sobre como resolver essas violações de direitos”¹²¹. Segundo o autor,

as soluções dialógicas prometem terminar com as tradicionais objeções democráticas ao controle de constitucionalidade, baseadas nas frágeis credenciais democráticas do Poder Judiciário, ou nos riscos de que, ao “impor a última palavra”, se afete o sentido e o objeto da democracia constitucional (em que as maiorias devem se manter no centro da criação normativa). As soluções dialógicas, nesse sentido, evitam as críticas à “última palavra” judicial; e podem ajudar a que a política volte a ocupar um lugar preponderante – antes que relegado – no processo de tomada de decisões¹²².

¹²⁰ Ainda que a alteração da realidade fática não decorra diretamente da intervenção intermediada pelo Poder Judiciário, a intervenção judicial tem o mérito de promover deliberações eventualmente olvidadas na arena política, tal como ocorreu em relação à precariedade do sistema penitenciário na Colômbia e no Brasil.

¹²¹ GARGARELLA, Roberto. O novo constitucionalismo dialógico, frente ao sistema de freios e contrapesos. Trad. Ilana Aló. In: VIEIRA, José Ribas; LACOMBE, Margarida; LEGALE, Siddharta. *Jurisdição constitucional e direito constitucional internacional*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 39. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br>. Acesso em: 4 fev. 2022.

¹²² *Ibidem*, p. 40.

Portanto, a proposta decisória identificada pelo estado de coisas inconstitucional deve traduzir uma conjugação de esforços entre os Poderes, e não a assunção de um encargo político pelas Cortes Constitucionais e Supremas Cortes que importe na ocupação de espaços legítimos de órgãos de outros Poderes do Estado. Desse modo, o órgão da justiça constitucional influencia o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, mas sem detalhá-las substancialmente. É dizer: o órgão de cúpula do Poder Judiciário deve compreender-se “como uma das peças importantes na construção da ordem jurídica, e não como único intérprete da Constituição, titular da única palavra sobre os significados constitucionais”, de maneira que sua postura mais dialógica e menos autoritária “responde a exigências do próprio equilíbrio fundamental entre constitucionalismo e democracia”¹²³.

1.3 Características dos processos estruturais e possíveis limitações jurídico-normativas de ordem processual.

Identificado o instituto do estado de coisas inconstitucional como técnica deflagradora de uma espécie de processo estrutural no âmbito do Supremo Tribunal Federal, passa-se ao exame das características dessa categoria teórica para, com isso, discutir eventuais limites jurídico-normativos, de ordem processual, à sua utilização como instrumento de tutela de direitos na ordem jurídica interna. Isso porque, conforme pontua Sérgio Cruz Arenhart, “o processo civil brasileiro foi concebido para lidar com uma espécie muito bem determinada de litígios (...), em que se vê uma pretensão de um sujeito (ou grupo de sujeitos), objeto de resistência ou de insatisfação por outro sujeito (ou grupo de sujeitos)”, constituindo uma “simplificação dos problemas que ocorrem no meio social, mas que funciona bem para a maioria dos conflitos de direito privado”¹²⁴.

O processo estrutural, de outro lado, caracteriza-se por envolver conflitos multipolares de elevada complexidade e conflituosidade, em que os atores envolvidos não

¹²³ CAMPOS, *op. cit.*, 2014, p. 285.

¹²⁴ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. In: *Revista de processo*, vol. 225. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 1.

assumem posições necessariamente antagônicas, mas “oposições e alianças parciais”¹²⁵. Diante da multiplicidade de possíveis posições jurídicas, o modelo bipolar de processo revelar-se-ia insuficiente para tutelar de modo adequado tais relações, uma vez que, “nesse tipo de litigância, não se questiona um ato isolado, mas sua institucionalização e reprodução”¹²⁶, e a estrutura tradicional do processo impede “uma visão completa do problema e, conseqüentemente, uma decisão adequada da controvérsia”¹²⁷.

Ademais, no modelo de processo bipolar, em regra o que se busca é uma reparação ou compensação pelos danos sofridos, sendo atividade voltada ao passado, ao passo que, no processo estrutural, o que se pretende é implementar uma reforma das instituições, sendo atividade voltada ao futuro, o que demandaria um procedimento diferenciado, possivelmente até mesmo com uma base teórica própria, conforme sustentado por Marco Félix Jobim¹²⁸.

Assim é que, por meio do processo estrutural, o órgão jurisdicional não impõe coercitivamente determinado resultado às partes, mas busca, por meio de uma decisão judicial que se limita a fixar diretrizes gerais (“decisão núcleo”¹²⁹), viabilizar a reorganização do poder¹³⁰, servindo o processo como instrumento para a negociação política entre a sociedade e os diversos órgãos e autoridades envolvidos no litígio, mudando seu curso a depender dos resultados aferidos concretamente, por meio de decisões sucessivas, o que Sérgio Cruz Arenhart denomina como “decisões em cascata”¹³¹. As novas decisões, visando o implemento gradual e progressivo da decisão-núcleo, adequam a tutela judicial às peculiaridades, necessidades e dificuldades surgidas no curso do cumprimento do julgado, “em técnicas semelhantes à negociação e à mediação”¹³², razão pela qual o autor destaca a necessidade da construção de um contraditório amplo em tais processo. Logo, a fim de evitar a surpresa do autor e do réu, é necessário que, em observância ao dever de cooperação, as partes sejam

¹²⁵ VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). *Processos estruturais*. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022, p. 352-353.

¹²⁶ FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Respostas simples para problemas complexos? In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). *Processos estruturais*. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022, p. 405.

¹²⁷ ARENHART, *op. cit.*, p. 3.

¹²⁸ JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais: bases de uma possível construção. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). *Processos estruturais*. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022, pp. 845-866.

¹²⁹ ARENHART, *op. cit.*, p. 6.

¹³⁰ DIVER, Colin S. The judge as political powerbroker: superintending structural change in public institutions. In: *Virginia Law Review*, v. 65, n. 1, 1979, p. 43-106.

¹³¹ ARENHART, *op. cit.*, 2013, p. 6.

¹³² *Ibidem*.

previamente ouvidas antes de uma possível releitura da petição inicial pelo órgão jurisdicional¹³³.

Nesse sentido, conforme apontam Fredie Didier Jr, Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira, a decisão estrutural tem “conteúdo complexo”: em uma primeira parte, prescreve uma “norma jurídica de conteúdo aberto”, indicando os fins a serem alcançados, nos moldes de uma norma-princípio; e, em uma segunda parte, dispõe sobre os meios para a consecução das metas projetadas, ou seja, sobre as “condutas que precisam ser observadas ou evitadas para que o preceito seja atendido e o resultado alcançado”, assumindo feições de uma norma-regra¹³⁴.

Contudo, de acordo com Edilson Vitorelli, um processo não se torna estrutural simplesmente pelo fato de a execução da decisão “ser complexa, dividida em fases, demandar a cooperação do executado ou a participação de diversos atores”, mas, de outro lado, pela sua finalidade de buscar “reordenar uma instituição pela via da jurisdição”, isto é, a “reorganização do comportamento institucional que causa, permite, fomenta ou perpetua o ilícito, como forma de evitar que seus resultados se repitam, no futuro”¹³⁵.

Logo, a fim de que as instituições burocráticas passem a operar em conformidade com a Constituição, por meio da modificação de seus processos internos, a decisão judicial fixa um plano de ação ao qual se segue uma série de novas decisões, que visam a implementação do julgado. Ademais, a fase de implementação é marcada pela avaliação – e reavaliação – periódica dos resultados obtidos no decorrer da execução desse plano, que se dá de maneira gradual, sem prejuízo de eventuais ajustes ou de sua reelaboração, contemplando aspectos não considerados no plano inicialmente idealizado.

Nesse ponto insere-se dificuldade relativa à definição do objeto do processo e o respeito ao princípio da demanda, que “fixa o limite máximo daquilo que o juiz pode conferir ao autor”, cingindo-se o magistrado “a somente julgar aquilo e nos exatos limites daquilo que é apresentado pela parte autora”¹³⁶. Trata-se de dificuldade porque, além de complexo, o litígio estrutural é marcado por alto grau de mutabilidade, imprevisibilidade e fluidez. É dizer: a proteção a determinado direito pode exigir determinadas providências em um dado momento e, em outro, demandar diferente necessidade de tutela.

¹³³ NETO, *op. cit.*, p. 449.

¹³⁴ DIDIER JR; ZANETI JR; OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 467.

¹³⁵ VITORELLI, *op. cit.*, 2018a, p. 10-11.

¹³⁶ ARENHART, *op. cit.*, p. 2.

Dentro dessa perspectiva, conforme ressalta Francisco de Barros e Silva Neto, da conflituosidade e complexidade inerente a tais litígios decorre “a impossibilidade de compreendê-lo holisticamente, sobretudo na fase de conhecimento, o que gera a impossibilidade de se preverem, de logo, todos os comportamentos humanos necessários à resolução do problema”. Disso decorre que não seria razoável exigir do autor “o ônus de descrever de modo detalhado e preciso o comportamento que espera do réu”¹³⁷.

Assim, para operar com os processos estruturais, o sistema jurídico deve admitir alguma permeabilidade a atenuação do princípio da demanda, a fim de “permitir ao magistrado alguma margem de liberdade na eleição da forma de atuação do direito a ser tutelado”¹³⁸. Sobre esse aspecto, Sérgio Cruz Arenhart assevera que “é muito difícil que o autor da demanda possa, já ao desenhar a sua pretensão, ter a exata dimensão daquilo que no futuro será necessário para atender adequadamente ao direito protegido”, de modo a se cogitar “maior amplitude para a atividade jurisdicional”¹³⁹.

Nessa perspectiva, o ordenamento processual revelaria certa tendência à flexibilização do princípio da demanda, a título de exemplo: ao compreender os juros legais e a correção monetária no pedido principal formulado, nos moldes do art. 322, §1º, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil – CPC); ao dispor que a interpretação do pedido deve considerar o conjunto da postulação, conforme dispõe o art. 322, §2º, do CPC, pelo que se poderia incluir a complexidade do litígio estrutural; ao autorizar o pedido genérico quando não for possível determinar, desde logo, as consequências do ato ou do fato, por força do art. 324, §1º, do CPC; e ao autorizar, ao órgão jurisdicional, a possibilidade de determinação das medidas necessárias à satisfação do exequente para a efetivação da tutela, no cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, nos termos art. 536 do CPC.

A par das normas legais em epígrafe, relativas à flexibilização do princípio da demanda, o Código de Processo Civil revela, ainda, em alguma medida, certa adaptabilidade procedimental para a compreensão de um modelo estrutural de processo, a exemplo da previsão das medidas atípicas da execução, necessárias para assegurar o cumprimento da

¹³⁷ NETO, *op. cit.*, p. 448.

¹³⁸ ARENHART, *op. cit.*, p. 5.

¹³⁹ *Ibidem*.

ordem judicial (arts. 139, inc. IV, 297 e 536, §1º, do CPC) e da possibilidade de celebração de negócios jurídicos processuais (art. 190, do CPC).

Vistos os questionamentos relativos à necessidade de ampliação do contraditório e à flexibilização do princípio da demanda, convém registrar possíveis dificuldades alusivas à intangibilidade da coisa julgada nos processos estruturais, uma vez que, como decorrência da imprevisibilidade de comportamentos, que marca tais processos, exsurge a necessidade de que “a sentença assuma também uma menor carga de densidade, consignando o estado de coisas almejado (necessário para a preservação dos bens jurídicos em jogo) e as diretrizes adotadas para o seu processo de implementação”¹⁴⁰.

Conforme argumenta Francisco de Barros e Silva Neto, a existência dos ciclos de decisão não afasta o mecanismo de estabilização objetiva da demanda, de tal modo que “o conteúdo da sentença não poderia ser rediscutido na fase de execução”, assim como, “a cada ciclo de decisões, ocorrendo a preclusão, determinado grupo de questões se tornaria imune a futuras rediscussões”¹⁴¹. Contudo, a complexidade dos processos estruturais exige a adoção de um tratamento menos rígido a estabilização, de maneira que, segundo Edilson Vitorelli, “quanto mais complexo for o litígio, mais dúctil deve ser a coisa julgada”, notadamente nas hipóteses de alteração do contexto fático ou jurídico que enseje a invocação da cláusula *rebus sic stantibus*¹⁴².

Inexistente um critério objetivo que autorize identificar, com maior grau de certeza, quando se deve flexibilizar a coisa julgada nesse modelo de processo, uma vez que eventual relativização se fundamenta “em um novo juízo acerca da conveniência e da adequação das medidas adotadas no julgamento anterior”, Francisco de Barros e Silva Neto sugere que “quanto mais próximo o tema a ser rediscutido se situe do núcleo do julgamento (...), maior deve ser o ônus argumentativo necessário para que se reabra o debate”, de modo a se concluir que “o esforço argumentativo para se rediscutirem as metas a serem alcançadas, por exemplo, deve ser maior que o requerido para a alteração de condutas específicas, impostas – propositalmente ou não – pela sentença ou pelas decisões anteriores”¹⁴³.

¹⁴⁰ NETO, *op. cit.*, p. 451.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 452.

¹⁴² VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). *Processos estruturais*. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022, pp. 368.

¹⁴³ NETO, *op. cit.*, p. 453.

Ademais, o procedimento bifásico pelo qual se desenvolve o processo estrutural, assim como a concomitância das atividades de cognição e execução, em decorrência dos ciclos de decisão, não são estranhos a ordem jurídica brasileira.

Quanto à estrutura bifásica do procedimento, por não haver um rito previsto em lei, que regule a tramitação dos processos estruturais, Fredie Didier Jr, Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria se valem do processo falimentar como *standard* histórico para a abordagem dos processos estruturais, uma vez que, na falência, há uma fase “de definição da existência do problema estrutural (certificação do estado de falência)”, e uma fase “de adoção de medidas para a estruturação dos pagamentos da dívida da massa falida”¹⁴⁴. Assim, nos processos estruturais, há uma primeira fase “dedicada à constatação da existência de um problema estrutural. O seu propósito é, uma vez constatado o problema, estabelecer a meta a ser atingida – o estado ideal de coisas”¹⁴⁵. Fixado o resultado a ser atingido, a segunda fase do procedimento é desenvolvido a fim de implementar as “medidas necessárias ao alcance desse resultado projetado”¹⁴⁶. Por almejar uma transição entre dois estados de coisas, a decisão judicial, nessa fase, deve prever um regime de transição, conforme exigência expressa prevista no art. 23, do Decreto-lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), incluído pela Lei nº 13.655/2018.

Quanto à concomitância das atividades de cognição e execução, Francisco de Barros e Silva Neto ressalta que igual fato pode ser verificado nas hipóteses de concessão de tutela provisória, de julgamento parcial do mérito e, inclusive, quando da interposição de recursos, de modo que os ciclos de decisão, com ambas as atividades podendo ser desenvolvidas simultaneamente, não representaria novidade no sistema jurídico, embora esse fato seja intensificado nos processos estruturais, uma vez que a “nova decisão não pressupõe a estabilização do capítulo anterior da estória”¹⁴⁷.

Pelo exposto, as categorias tradicionais do processo devem ser objeto de adaptação ou flexibilização para amoldarem-se adequadamente ao deferimento de tutelas estruturais,

¹⁴⁴ DIDIER JR; ZANETI JR; OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 473.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 474.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 475.

¹⁴⁷ NETO, *op. cit.*, p. 455.

ante a inexistência de procedimento específico que regule a tramitação de processos dessa natureza, em consonância com as suas necessidades¹⁴⁸.

Nessa esteira, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 8.058, de 4 de novembro de 2014, apresentado pelo Deputado Federal Paulo Teixeira (PT/SP), cujo anteprojeto foi inicialmente elaborado por Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe e, após, recebeu contribuições do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais e de docentes e discentes de programas de pós-graduação *stricto sensu* do Brasil e Argentina.

Trata-se de propositura legislativa que “institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário”, sob o argumento da necessidade de se “criar um novo processo, de cognição e contraditório ampliados, de natureza dialogal e colaborativa, com ampla intervenção do Poder Público e da sociedade”, conforme se extrai da justificativa do projeto¹⁴⁹. De acordo com o art. 2º, são características do processo especial o seu caráter: estrutural, a fim de facilitar o diálogo institucional entre os Poderes (inc. I); policêntrico, dialogal, colaborativo e participativo, com a contribuição das partes, representantes dos Poderes do Estado e da sociedade civil, com amplo contraditório (incs. II, III e V); que forneça ao órgão jurisdicional elementos que permitam o pleno conhecimento da realidade fática e jurídica (inc. IV); flexível quanto ao procedimento, a ser adaptado ao caso concreto, com soluções consensuais construídas e executadas consensualmente com o Poder Público (incs. VI e VIII); sujeito ao controle social por quaisquer meios (inc. VII); flexível e progressivo quanto aos comandos judiciais proferidos, a fim de que seja alcançada solução justa, equilibrada e exequível, sendo o cumprimento das decisões igualmente flexibilizado e acompanhado (incs. IX, X e XI).

Por fim, o Projeto de Lei menciona expressamente, a incorporação, ao seu texto, das “experiências de tribunais da Argentina, da Colômbia e dos Estados Unidos da América, que

¹⁴⁸ Leonardo Silva Nunes, contudo, sustenta a desnecessidade e, até mesmo, a incompatibilidade de um regramento procedimental específico diante da realidade mutável dos litígios estruturais, a indicar que o procedimento comum previsto no Código de Processo Civil seria suficiente e adequado para o enfrentamento de litígios de ordem estrutural, em que pese a possibilidade de um procedimento bifásico nos moldes do processo falimentar, a seu ver, pudesse representar alternativa interessante (NUNES, Leonardo Silva. NUNES, Leandro Silva. A configuração do procedimento adequado aos litígios estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). *Processos estruturais*. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022, pp. 693-707).

¹⁴⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 8.058*. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01myimiblyyyjbbirn0hbtz9pu5261672.node0?codteor=1283918&filename=Tramitacao-PL+8058/2014. Acesso em: 8 ago. 2020.

indicam o caminho a ser seguido pelo Poder Judiciário, em estreito contato com o Poder Público, para a construção do consenso ou a formulação de comandos flexíveis e exequíveis”¹⁵⁰, razão pela qual a presente pesquisa passa ao estudo da experiência colombiana com a declaração do estado de coisas inconstitucional, à luz do método contextualista de Direito Comparado.

¹⁵⁰ *Ibidem.*

CAPÍTULO 2 – DIÁLOGOS TRANSCONSTITUCIONAIS: O APROVEITAMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL À LUZ DO MÉTODO CONTEXTUALISTA DE DIREITO COMPARADO

O exercício da jurisdição constitucional, levado a efeito por Cortes Constitucionais e Supremas Cortes, pautado pela interpretação e aplicação da Constituição – utilizada como parâmetro para a aferição da validade de normas infraconstitucionais ou para a atribuição do melhor sentido à norma constitucional em face das diferentes possibilidades – volta-se, fundamentalmente, ao controle de constitucionalidade das leis e atos normativos e à proteção dos direitos e garantias fundamentais¹⁵¹, sendo a questão constitucional conduzida à cognição judicial por meio das vias processuais deflagradoras do controle abstrato ou concreto de constitucionalidade.

Como corolário lógico da atividade desempenhada pelos órgãos da justiça constitucional, ancorada na interpretação e aplicação de normas constitucionais integrantes da ordem jurídica interna, fundamentada nos valores consagrados nas Constituições de cada Estado, consolida-se a jurisprudência das Cortes Constitucionais e Supremas Cortes, que direciona a solução de questionamentos futuros semelhantes, na medida em que há a formação de precedentes apoiados no direito interno¹⁵².

O desenvolvimento de uma comunidade global de Cortes, associado ao entrelaçamento de ordens jurídicas diversas, permitindo a criação de “pontes de transição”¹⁵³ entre elas, favorece a possibilidade de uma fertilização constitucional cruzada (*constitutional cross-fertilization*¹⁵⁴) que proporcione a ocorrência de diálogos constitucionais – em vez de monólogos, unilaterais –, com a influência recíproca de órgãos de cúpula da justiça constitucional dos diversos Estados, especialmente no que toca a mecanismos de proteção de direitos fundamentais. Nesse sentido, Anne-Marie Slaughter assevera que:

the awareness of constitutional cross-fertilization – an awareness of who is citing whom among the judges themselves, and a concomitant pride in a cosmopolitan judicial outlook – creates an incentive to both lender and borrower be, leading to

¹⁵¹ TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 10.^a ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 902.

¹⁵² MORAES, Guilherme Peña de. *Constitucionalismo multinacional: uso persuasivo da jurisprudência estrangeira pelos tribunais constitucionais*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 7.

¹⁵³ NEVES, *op. cit.*, 2009, p. 191-131.

¹⁵⁴ SLAUGHTER, *op. cit.*, 2003, p. 198-199.

dialogue rather than monologue, and deliberation rather than gap-filling. This momentum may result in unprecedented judicial jockeying, in which outlier courts deliberately seek to reestablish their place in a global judicial community. Equally important to this cross-fertilization, however, is a transjudicial debate about the uses and abuses of persuasive authority, in which individual courts seek to draw a line between the requirements of their own legal systems and the resources of others¹⁵⁵.

Assim, além da possibilidade do aproveitamento de categorias estrangeiras por órgãos legislativos e administrativos nacionais no desempenho de suas atividades típicas, especificamente em relação ao Poder Judiciário identifica-se o chamado “transjudicialismo”, simbolizado pela “transposição estatal de decisões judiciais”¹⁵⁶, de maneira que experiências jurisdicionais estrangeiras possam servir como paradigma para que Tribunais nacionais delas se utilizem de modo persuasivo, atribuindo soluções próximas a casos igualmente assemelhados, com base no precedente emitido por aqueles organismos, produzido no exercício da jurisdição constitucional.

A complexidade do mundo jurídico permite a pluralidade de perspectivas em torno de uma mesma questão, de maneira que a coexistência¹⁵⁷ de sistemas jurídicos diversos¹⁵⁸, em uma mesma época, permite que o conhecimento produzido pelas instituições constitucionais de determinado Estado seja, por outro, aproveitado. Tal fato ocorre, especialmente, nos Estados da América Latina, em que há “uma velha tradição de referências a dispositivos, jurisprudências e doutrinas constitucionais estrangeiras”¹⁵⁹. Nesse sentido, uma análise constitucional comparada dos diferentes ordenamentos possibilita a “clasificación y agrupación de ordenamientos; interpretación de las instituciones constitucionales; preparación de la normación; unificación de derechos y armonización de la normativa pluralista”¹⁶⁰, compreendendo os sistemas jurídicos com base na legislação, na jurisprudência e no conhecimento doutrinário estrangeiro¹⁶¹.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ TAVARES, André Ramos. *Paradigmas do Judicialismo Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 99.

¹⁵⁷ CONSTANTINESCO, *op. cit.*, 1998.

¹⁵⁸ De acordo com Marc Ancel, o comparativista deve se colocar diante dos “blocos de legislações particulares”, isto é, dos sistemas jurídicos de cada Estado, “antes de qualquer comparação institucional mais profunda” (ANCEL, Marc. *Utilidade e métodos do Direito comparado*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1980, p. 59).

¹⁵⁹ NEVES, Marcelo. Do diálogo entre as cortes supremas e a Corte Interamericana de Direitos Humanos ao transconstitucionalismo na América Latina. In: *Revista de Informação legislativa*, ano 51, nº 201, jan.-mar. 2014, pp. 193-214.

¹⁶⁰ VERGOTTINI, *op. cit.*, p. 106.

¹⁶¹ PEREIRA, Caio Mário da Silva. Direito comparado e seu estudo. In: *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, ano 7, out. 1955, p. 38.

Diante de tal realidade, o estudo constitucional comparativo auxilia o desenvolvimento de uma melhor compreensão de outros sistemas jurídicos – por meio do conhecimento de um contexto jurídico e social mais amplo – assim como do próprio sistema – na medida em que promove a autorreflexão acerca do funcionamento do sistema constitucional interno –, o que, por via de consequência, permite o aperfeiçoamento de determinadas práticas constitucionais¹⁶² e a identificação daquelas que, de outro lado, devem ser evitadas¹⁶³.

A possibilidade de aproveitamento interno do conhecimento estrangeiro produzido por Cortes Constitucionais e Supremas Cortes é cogitada na medida em que, conquanto a atuação dos órgãos da justiça constitucional de cada Estado seja moldada pelas relações institucionais e normativas que os distinguem, há um núcleo de valores e princípios constitucionais comuns a esses Estados – notadamente quanto à garantia de direitos fundamentais. Além disso, a despeito das possíveis divergências entre ordenamentos jurídicos, diferentes Estados podem enfrentar ou já ter enfrentado problemas sociais ou políticos similares¹⁶⁴.

A título de exemplo, a necessidade da adoção de uma solução estrutural em relação à superlotação das prisões e às deficiências no sistema penitenciário, em nível nacional, ensejou a declaração do estado de coisas inconstitucional na Colômbia, no julgamento da *Sentencia* T-153, em 1998, tendo o questionamento retornado à pauta da CCC em 2022, quanto às condições das prisões no cenário da pandemia da covid-19, por ocasião do julgamento da na *Sentencia de Unificación* SU-122¹⁶⁵; no Brasil, quando do deferimento parcial da medida liminar requerida nos autos da ADPF nº 347; e no Peru, nos autos do *Expediente* nº 05436-2014-PHC/TC.

Além das ocorrências no Sul Global, a Suprema Corte dos Estados Unidos, no caso *Holt v. Sarver*, em 1969¹⁶⁶, igualmente deparou-se com demandas que exigiam reformas estruturais no sistema prisional do Arkansas, o que desencadeou, em 1993, a propositura de

¹⁶² DAVID, *op. cit.*, 1996, p 12 e 18.

¹⁶³ JACKSON, Vicki C.. Methodological Challenges in Comparative Constitutional Law. *In: Penn State International Law Review*, vol. 28, nº 3, 2010, p. 319-321. Disponível em: <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/499>. Acesso em: 6 out. 2021.

¹⁶⁴ MORAES, *op. cit.*, 2015, p. 2.

¹⁶⁵ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia de Unificación* SU-122, j. 31.03.2022.

¹⁶⁶ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Holt v. Sarver*, 300 F. Supp. 825, j. 20.06.1969.

diversas demandas judiciais com o mesmo fim, em relação ao sistema penitenciário de outros 40 Estados norte-americanos, a revelar a natureza estrutural do problema¹⁶⁷.

Pode ainda ser citado, como exemplo de problema comum que alcança ordens jurídicas diversas, o caso julgado pelo Tribunal Constitucional do Peru que, no *Expediente* nº 03426-2008PHC/TC, declarou o estado de coisas inconstitucional em relação às omissões do Estado peruano na formulação e implementação de políticas públicas voltadas ao tratamento da saúde mental de pessoas que se encontravam sob sua custódia. Igual problema envolvendo o sistema de saúde mental e condições desumanas de hospitais psiquiátricos foi identificado no Brasil, o que culminou na sua primeira condenação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), em 2006, no julgamento do caso *Damião Ximenes Lopes*¹⁶⁸, torturado e morto no interior de um hospital psiquiátrico localizado no Município de Sobral, no Ceará. Na ocasião, levado o questionamento à cognição da Corte IDH, verificou-se que o problema não se limitava apenas à situação de *Damião Ximenes* e à instituição situada naquele Município, mas tinha dimensão estrutural¹⁶⁹.

Diante do entrelaçamento de ordens jurídicas diversas, é possível que órgãos estatais, eventualmente, busquem inspiração em práticas constitucionais desenvolvidas por organismos de outros Estados, que porventura já tenham enfrentado questões similares, uma vez que o constitucionalismo¹⁷⁰ extrapola os lindes geográficos de determinado Estado. Assim, a pandemia decorrente da disseminação do novo coronavírus coloca aos Estados um desafio comum, voltado à tutela da saúde e da vida da população diante da crise sanitária de dimensão global, notadamente por meio de políticas públicas a serem adotadas pelos órgãos estatais.

¹⁶⁷ Para aprofundamento sobre o caso, cf. VIOLIN, Jordão. *Holt v. Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs), *Processos estruturais*. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022, pp. 649-692.

¹⁶⁸ CORTE INTEAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Damião Ximenes Lopes v. Brasil*, j. 4.07.2006. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf. Acesso em: 27 set. 2021.

¹⁶⁹ Para aprofundamento sobre o caso, cf. BORGES, Nadine. *Damião Ximenes – Primeira condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Revan, 2009.

¹⁷⁰ Quanto ao alcance da expressão “constitucionalismo”, Carlos Santiago Nino destaca dois principais sentidos desse fenômeno: um sentido mínimo e um sentido pleno do constitucionalismo. O sentido mínimo diz respeito, tão somente, a necessidade de que um Estado seja regido, no vértice do seu sistema jurídico, por uma Constituição, entendida como um conjunto de norma jurídicas sobre organização e limitação do poder político e relação entre o Estado e os indivíduos. Nessa perspectiva, não se pressupõe que a Constituição seja preenchida por um determinado conteúdo, devendo tão somente dar satisfação a determinadas condições, como a existência de normas gerais que regem as relações entre as pessoas e entre elas e o Estado; normas que se apliquem de forma regular às situações a que prescrevem; e normas que sejam estáveis e em geral não retroativas. De outro lado, um sentido pleno do constitucionalismo não se satisfaz com a mera existência de normas, mas demandaria um certo conteúdo dessas normas. Tal exigência é satisfeita em uma democracia constitucional (NINO, *op. cit.*, p. 2-4).

Nesse cenário se insere a investigação a respeito da possibilidade do reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, do estado de coisas inconstitucional como proposta decisória voltada para o deslinde de crises sanitárias de natureza estrutural.

Tendo em vista a análise constitucional comparada a que se propõe a dissertação, o presente capítulo, em um primeiro momento, orienta-se no sentido de perquirir o contexto regional de reformas constitucionais ocorridas na América Latina a partir do final da década de 1980 e, de modo particular, o contexto social, político e institucional colombiano que ensejou a elaboração da Constituição Política de 1991 e a criação de sua Corte Constitucional, sem a pretensão de esgotar as possíveis variáveis imbricadas no seu desenvolvimento institucional¹⁷¹. Em seguida, parte-se para o exame de particularidades da jurisdição constitucional exercitada a cargo da CCC, de modo comparado com o desenho institucional do Supremo Tribunal Federal. Por fim, busca-se apresentar a legitimidade da manipulação do material estrangeiro e o seu uso persuasivo na ADPF nº 347 e ADPF nº 635.

2.1 A Constituição Política de 1991: contexto regional e local, processo constituinte e estrutura normativo-constitucional.

Em virtude da herança colonial, Estados do Sul Global apresentam problemas sociais que os aproximam, especialmente no que toca à implementação de direitos sociais, vinculados a necessidade do maior dispêndio de recursos públicos para sua concretização, a indicar a possibilidade de um intercâmbio que se revele profícuo entre Cortes Constitucionais e Supremas Cortes do continente, por meio da inspiração em maior ou menor intensidade.

No contexto regional, as sociedades latino-americanas – e, em especial, nos Estados da região andina – são historicamente marcadas pela desigualdade econômica e exclusão social, étnica¹⁷², cultural e política¹⁷³, com governos populistas nas décadas de 1930 e 1940, assim como transições constitucionais democráticas a partir da década de 1980.

¹⁷¹ No campo de estudo do constitucionalismo e democracia, com ênfase nos processos de elaboração das Constituições dos Estados da América Latina, Ana María Bejarano e Renata Segura analisam a relação entre o processo constituinte e os resultados institucionais e políticos dele decorrentes (BEJARANO, Ana María; SEGURA, Renata. ¡Ni una asamblea más sin nosotros! Exclusion, Inclusion, and the Politics of Constitution-Making in the Andes. In: *Constellations*, vol. 11, nº 2, p. 218).

¹⁷² Segundo Raquel Yrigoyen Fajardo, “el hecho colonial colocó a los pueblos originarios en una posición subordinada. Sus territorios y recursos fueron objeto de expolio y expropiación por terceros; su mano de obra

Gabriel Negretto, que centra sua análise nas fontes políticas da escolha constitucional, define o processo de elaboração da Constituição “as a process in which a group of political actors engage in the drafting, discussion and approval of a written document that is intended to regulate the machinery of government, the relation between individuals and public authorities, states of exception and amendment procedures”¹⁷⁴. Nesse espírito, com base nos movimentos reformistas observados no Sul Global, de acordo com Raquel Yrigoyen Fajardo, podem ser identificados três grandes ciclos: o constitucionalismo multicultural (1982-1988)¹⁷⁵, o constitucionalismo pluricultural (1989-2005)¹⁷⁶ e o constitucionalismo plurinacional (2006-2009)¹⁷⁷.

A Constituição Política de 1991 marca a segunda onda de reformas constitucionais ocorridas na América Latina, de modo que é no processo constituinte colombiano onde surgem algumas das características que, ulteriormente, permearão os processos constituintes

fue explotada, y hasta su destino como pueblos fue alienado de sus manos. La ideología de la ‘inferioridad natural de los indios’ y la fi gura jurídica de la tutela indígena permitieron estabilizar a lo largo del tiempo el modelo de subordinación indígena. La independencia política de las colonias americanas respecto de las metrópolis no significó el fin de esa subordinación” (FAJARDO, Raquel Yrigoyen. El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización. In: GARAVITO, Cesar Rodriguez. *El derecho en América Latina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011, p. 139).

¹⁷³ BEJARANO, Ana María; SEGURA, Renata. ¡Ni una asamblea más sin nosotros! Exclusion, Inclusion, and the Politics of Constitution-Making in the Andes. In: *Constellations*, vol. 11, nº 2, p. 217. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1351-0487.2004.00373.x>. Acesso em: 4 jun 2022.

¹⁷⁴ NEGRETTO, Gabriel, Constitution-making and Institutional Design: The Transformation of Presidentialism in Argentina”. In: *Archives Européennes de Sociologie*, ano XL, nº 2, 1999, p. 195-196.

¹⁷⁵ O ciclo do constitucionalismo multicultural, no qual está inserida a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é marcado “por el surgimiento del multiculturalismo y por las nuevas demandas indígenas. En este ciclo, las Constituciones introducen el concepto de diversidad cultural, el reconocimiento de la confi guración multicultural y multilingüe de la sociedad, el derecho – individual y colectivo – a la identidad cultural y algunos derechos indígenas específicos” (FAJARDO, *op. cit.*, p. 141).

¹⁷⁶ No ciclo do constitucionalismo pluricultural estão inseridas as Constituições da Colômbia (1991), Paraguai (1992), Peru (1993), Bolívia (1994 e 2004), Argentina (1994), Equador (1998) e Venezuela (1999), que “afirman el derecho (individual y colectivo) a la identidad y la diversidad cultural, ya introducido en el primer ciclo, y desarrollan además los conceptos de “nación multiétnica/multicultural” y de “Estado pluricultural”, calificando la naturaliza de la población y avanzando hacia una redefinición del carácter del Estado. Las Constituciones de este ciclo incorporan un nuevo y largo listado de derechos indígenas, en el marco de la adopción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989). Esos derechos incluyen la oficialización de los idiomas indígenas, la educación bilingüe intercultural, el derecho sobre las tierras, la consulta y nuevas formas de participación, entre otros (FAJARDO, *op. cit.*, p. 142).

¹⁷⁷ Por fim, o ciclo do constitucionalismo plurinacional compreende os processos constituintes de Bolívia (2006-2009) e Equador (2008), que “se proponen una refundación del Estado a partir del reconocimiento explícito de las raíces milenarias de los pueblos indígenas ignorados en la primera fundación republicana, y por ende se plantean el reto histórico de poner fin al colonialismo. Los pueblos indígenas son reconocidos no sólo como ‘culturas diversas’ sino como naciones originarias o nacionalidades con autodeterminación o libre determinación. Esto es, sujetos políticos colectivos con derecho a defi nir su destino, gobernarse em autonomías y participar en los nuevos pactos de Estado, que de este modo se configura como un ‘Estado plurinacional’” (FAJARDO, *op. cit.*, p. 149).

equatoriano e venezuelano, dando início ao novo constitucionalismo latino-americano, identificado por Constituições elaboradas com o propósito de fazer frente a problemas político-sociais relevantes, conforme destacam Roberto Viciano Pastor, Rubén Dalmau¹⁷⁸ e Roberto Gargarella¹⁷⁹.

Na década de 1950, pairava na Colômbia uma sensação de insegurança em virtude de um cenário marcado pelo alto nível de criminalidade¹⁸⁰, tráfico de drogas, violência e guerra civil, por ações imputadas à organização de guerrilha Movimento 19 de abril (M-19), o que culminou na invasão da Suprema Corte de Justiça e do Conselho de Estado¹⁸¹, em 6 de novembro de 1985. O cenário de crise do sistema político colombiano era marcado por um Congresso enfraquecido e um Poder Executivo com poderes excessivos, não representativos da sociedade civil¹⁸², o que contribuiu especialmente para o protagonismo do Poder Judiciário naquele Estado, no qual a ineficácia dos Poderes políticos gerou um vazio de poder que colocava sob risco os direitos fundamentais¹⁸³.

A partir da década de 1970, houve tentativas de reformulação do regime político colombiano, mas que até então tinham sua implementação frustrada por conta da instabilidade política e conflitos sociais que marcaram o período, de modo que uma transformação substancial da ordem jurídico-constitucional somente foi levada a efeito no final do Governo de Virgilio Barco (1986-1990). Assim, o início da década de 1990 foi marcado por intensa mobilização por parte de setores excluídos, não na direção de uma ruptura institucional por meio da revolução, mas no sentido de pressionar uma reforma constitucional que instituisse uma ordem jurídica mais inclusiva, tanto do ponto de vista social e político, como sob a perspectiva jurídica, por meio do reconhecimento de grupos étnicos pelas Constituições, e para que tais grupos pudessem nelas se ver reconhecidos¹⁸⁴.

¹⁷⁸ PASTOR; DALMAU, *op. cit.*, 2011.

¹⁷⁹ GARGARELLA, Roberto. *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*. Santiago de Chile: Cepal, 2009.

¹⁸⁰ LANDAU, David. Instituciones Políticas y Función Judicial em Derecho Constitucional Comparado. In: *Revista de Economía Institucional*, v. 13, n° 24, 2011, p. 30-34.

¹⁸¹ O Conselho de Estado, órgão integrante da estrutura do Poder Judiciário, exerce o contencioso administrativo na Colômbia (COLÔMBIA. Congresso da Colômbia. *Lei n° 270*. Estatutaria de la Administración de Justicia. Bogotá, 7 mar. 1996. Disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6548>. Acesso em: 8 set. 2020).

¹⁸² CEPEDA ESPINOSA, Manuel José; LANDAU, David. *Colombian constitutional law: leading cases*. New York: Oxford University Press, 2017, p. 2-9.

¹⁸³ PULIDO, Carlos Bernal. O direito dos direitos: escritos sobre a aplicação dos direitos fundamentais. Trad. Thomas da Rosa de Bustamante e Bruno Stiegert. São Paulo: Marcial Pons, 2013, p. 21.

¹⁸⁴ BEJARANO; SEGURA, *op. cit.*, p. 217.

Realizadas as eleições, a participação da sociedade civil favorável a uma reforma constitucional resultou na formação de uma Assembleia Nacional Constituinte, convocada para a elaboração da nova Constituição, da qual participaram “forças políticas e sociais tradicionalmente excluídas da política eleitoral colombiana, como são os representantes de alguns grupos guerrilheiros desmobilizados, dos indígenas e das minorias religiosas”¹⁸⁵. Portanto, diferentemente da Constituição até então em vigor, a nova Carta Constitucional foi “produto de um amplo debate nacional”¹⁸⁶, sendo o processo constituinte ancorado “na presença de uma sociedade civil pujante, cuja atuação se deu no sentido da ampliação da democracia em diversos níveis”¹⁸⁷.

Como produto desse processo constituinte, foi promulgada a Constituição Política da República da Colômbia de 1991¹⁸⁸, em resposta a uma necessidade de reformulação do sistema político e maior representatividade social, em um contexto conturbado, na “tentativa de estabelecer um pacto de ampliação democrática, a fim de enfrentar a violência e a corrupção política”¹⁸⁹.

Quanto à sua extensão e estrutura, trata-se de uma Constituição analítica composta por 447 artigos, dos quais 380 integram seu corpo permanente, dividido em 13 títulos, e 67 artigos que constam de suas disposições transitórias, em estrutura semelhante a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, também considerada analítica.

A Constituição colombiana foi marcada pela ampliação de direitos fundamentais (título II)¹⁹⁰ e, sobretudo, de mecanismos de participação política da sociedade civil (título IV)¹⁹¹, tendência que também se verificou nas reformas constitucionais ocorridas no Paraguai, em 1992; Peru e Bolívia, em 1993 e Argentina, em 1994¹⁹².

¹⁸⁵ UPRIMNY; GARCÍA-VILLEGAS, *op. cit.*, 2002, p. 306.

¹⁸⁶ LOURENÇO, Joyce Louback. O Constitucionalismo e as experiências democratizantes na América Latina: um estudo comparativo entre as Constituições do Brasil, Colômbia e Equador. Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina. São Paulo, 2016, p. 6.

¹⁸⁷ CUNHA, Fernando Whitaker da. O pensamento constitucional colombiano. In: *Revista brasileira de direito comparado*, Rio de Janeiro, n. 30, 2006, p. 15.

¹⁸⁸ COLÔMBIA. Assembleia Nacional Constituinte. *Constituição Política da República da Colômbia*. Bogotá, 6 jul. 1991

¹⁸⁹ UPRIMNY; GARCÍA-VILLEGAS, *op. cit.*, 2002, p. 306.

¹⁹⁰ Os direitos, garantias e deveres constitucionais foram consagrados no título II da Constituição, elencando os direitos fundamentais (capítulo 1), direitos sociais, econômicos e culturais (capítulo 2); direitos coletivos e do ambiente (capítulo 3), normas dedicadas a proteção e aplicação dos direitos (capítulo 4) e, por fim, normas destinadas a regular os deveres e obrigações (capítulo 5).

¹⁹¹ A participação democrática e os partidos políticos são abordados no título IV da Constituição, que engloba as formas de participação democrática (capítulo 1), os partidos e movimentos políticos (capítulo 2) e, por

A organização do Estado é disciplinada nos títulos V a VIII da Constituição, que trazem normas gerais sobre a estrutura dos Poderes do Estado, órgãos independentes e seus agentes públicos (título V), normas específicas sobre o Poder Legislativo (título VI), Poder Executivo (título VII) e Poder Judiciário (título VIII). A par dessa normatização, o título IX prevê normas sobre as eleições e a organização eleitoral; o título X trata dos órgãos de controle – Controladoria-Geral da República e Ministério Público – e o título XII versa sobre o regime econômico e a fazenda pública, especialmente planos de desenvolvimento (capítulo 2), distribuição de recursos e competências (capítulo 4), a finalidade social do Estado e os serviços públicos (capítulo 5) e o banco central (capítulo 6)¹⁹³.

Em relação ao Poder Judiciário, até o advento da Constituição Política de 1991, funcionava como órgão de cúpula a Suprema Corte de Justiça, com perfil similar ao Supremo Tribunal Federal. Contudo, em virtude do extenso rol de competências agregado àquele órgão jurisdicional, que levava ao congestionamento de sua pauta como decorrência do excessivo número de demandas levadas à sua cognição, foi defendida pelo então Presidente da República da Colômbia, Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994)¹⁹⁴, a necessidade da instituição de um órgão destinado, com especialidade, à tutela dos direitos fundamentais insculpidos na nova Constituição, a fim de conferir efetividade às suas disposições e resguardá-las de eventuais violações¹⁹⁵.

Assim, a Constituição Política de 1991 foi marcada por duas alterações centrais no sistema jurídico-normativo: de um lado, a instituição da Corte Constitucional Colombiana, entre os arts. 239 e 245, como órgão da justiça constitucional com atuação especializada para a tutela de direitos fundamentais, ao qual foi confiada a guarda da integridade e da supremacia da Constituição (art. 241); e, de outro lado, em seu art. 86, a criação da ação de tutela,

derradeiro, capítulo específico dedicado aos partidos e movimentos políticos de oposição ao Governo, denominando de *estatuto de la oposición* (capítulo 3).

¹⁹² COURTIS, Christian; GARGARELLA, Roberto. El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes. In: *CEPAL – Serie Políticas sociales*, nº 153, 2009, p. 25

¹⁹³ COLÔMBIA. Assembleia Nacional Constituinte. *Constituição Política da República da Colômbia*. Bogotá, 6 jul. 1991. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_colombia_2000.pdf. Acesso em 3 set. 2021.

¹⁹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Visita do Presidente da República da Colômbia, Cesar Gaviria Trujillo*: Sessão solene realizada em 2.09.1991. Brasília, 1993. Conferir também: GAVIRIA pide acuerdos a la Asamblea. *El tiempo*, 18 abr. 1991. Disponível: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-65369>. Acesso em: 23 mai. 2021.

¹⁹⁵ NAGLE, Luz Estrella. Evolution of the Colombian Judiciary and the Constitutional Court. In: *Indiana International & Comparative Law Review*, v. 6, nº 1, 1995, p. 81

regulamentada pelo Decreto-lei nº 2.591/1991¹⁹⁶, como instrumento jurídico por intermédio do qual qualquer cidadão pode requerer ao Poder Judiciário a proteção direta de direitos fundamentais violados por autoridades públicas, sem a necessidade de assistência jurídica por advogado ou a exigência de formalidades processuais¹⁹⁷.

Até o advento da Constituição Política de 1991, a despeito da inexistência de um órgão encarregado especificamente da tutela de direitos fundamentais e garantia da efetividade das normas constitucionais, o sistema de controle de constitucionalidade, contudo, não era estranho à ordem jurídica colombiana. Isso porque, em 1910, por meio de reforma constitucional, a ordem jurídico-política então em vigor passou a reconhecer à Suprema Corte de Justiça a competência jurisdicional para invalidar normas editadas pelo Parlamento colombiano, por meio do processo e julgamento da ação pública de inconstitucionalidade, instrumento de controle abstrato e concentrado, previsto pelo Ato Legislativo nº 3, de 31 de outubro de 1910, sendo disponibilizado a qualquer cidadão a postulação, perante aquele órgão jurisdicional, da invalidação de normas legais editadas pelos demais Poderes.

Sendo instrumento de facilitação do acesso do cidadão à justiça constitucional, a ação pública de inconstitucionalidade buscava “sacar al país del autoritarismo de la Constitución de 1886, que junto con el legislador de entonces, habían facilitado la implantación de un gobierno dictatorial”¹⁹⁸. De acordo com David González,

la reforma constitucional de 1910 es de suma importancia no sólo en Colombia sino también en el mundo, pues establece la posibilidad de que un tribunal saque del ordenamiento jurídico una ley o un decreto del gobierno por ser contrarios a la Constitución, lo anterior por petición ciudadana. Es decir, ya para 1910, la Corte Suprema de Justicia de Colombia obraba como legislador negativo, 10 años antes de que se creara el Tribunal Constitucional austríaco y 19 años antes de que Kelsen expusiera su teoría sobre el tema¹⁹⁹.

Portanto, quando a Corte Constitucional Colombiana começou a exercer a jurisdição constitucional em 1992, já havia uma cultura jurídica e política de instrumentalização de

¹⁹⁶ COLÔMBIA. Presidência da República. *Decreto-lei nº 2.591*. Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política. Bogotá, 19 nov. 1991. Disponível em: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2591_1991.html. Acesso em: 1 jun. 2021.

¹⁹⁷ Para aprofundamento acerca do procedimento de tramitação da ação de tutela, cf. RUEDA-SAIZ, Pablo. Legal language and social change during colombia’s economic crisis. In: *Cultures of Legality: Judicialization and Political Activism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

¹⁹⁸ MENDIETA GONZÁLEZ, David. Lá acción pública de inconstitucionalidad: a propósito de los 100 años de su vigencia em Colombia. In: *Vniversitas*, vol. 1, nº 120, jan-jun. 2010, p. 72.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

medidas judiciais com vistas à declaração da inconstitucionalidade de normas editadas pelos Poderes majoritários na Colômbia, razão pela qual a competência da CCC pôde ser exercida sem que antes fosse necessário afirmar a sua legitimidade, e sem o receio de que forças políticas pudessem deliberar por extinguir o órgão da justiça constitucional²⁰⁰.

Contudo, a despeito da previsão normativa de acessibilidade do controle abstrato de constitucionalidade ao cidadão, e do seu papel simbólico de afirmar a abertura da justiça constitucional, Manuel José Cepeda Espinosa – magistrado da Corte Constitucional Colombiana entre 2001 e 2009, ocupando a Presidência do Tribunal entre junho de 2005 e abril de 2006 – argumenta que a ação pública de inconstitucionalidade foi usada, majoritariamente, por grupos de pressão para a satisfação de seus interesses privados, e não pelos cidadãos, em virtude da pouca conexão entre a sociedade e o texto normativo objetivo da Constituição^{201, 202}. Desse modo, havia a preocupação de tornar eficiente uma modalidade de controle de constitucionalidade que fosse operacionalizada pela via concreta, com o estabelecimento de prazos máximos para a prestação jurisdicional e, igualmente, o franqueamento ao cidadão do acesso à jurisdição constitucional. Com isso, a fim de aprofundar a cidadania no contexto colombiano²⁰³ e assegurar a efetividade da Constituição, foram instituídas a ação de tutela – como instrumento – e a Corte Constitucional – como órgão destinado a assegurar, na realidade fática, a tutela dos direitos fundamentais²⁰⁴.

Assim, “a criação do Tribunal tinha o propósito de imbuir de vida própria a ordem constitucional e impregnar as pessoas da noção de cidadania – essencial à tutela de direitos fundamentais”²⁰⁵. Diferentemente do sistema colombiano, que faculta ao cidadão o acesso à jurisdição constitucional prestada pela Corte Constitucional Colombiana, no sistema brasileiro de controle de constitucionalidade o acesso ao Supremo Tribunal Federal, na hipótese do

²⁰⁰ UPRIMNY; GARCÍA-VILLEGAS, *op. cit.*, p. 297-306.

²⁰¹ CEPEDA ESPINOSA, *op. cit.*, 2004, p. 541-547.

²⁰² Apesar disso, Manuel Iturralde ressalta que, ao ser manejada por movimentos sociais, a ação pública de inconstitucionalidade serviu como instrumento para suscitar discussões sobre assuntos que os requerentes reputassem relevantes para a sociedade (ITURRALDE, Manuel. Access to Constitutional Justice in Colombia: opportunities and challenges for social and political change. *In: MALDONADO, Daniel Bonilla. Constitutionalism of the Global South: the activist Tribunals of India, South Africa, and Colombia.* Cambridge: Cambridge University Press: 2013, pp. 361-402).

²⁰³ SCHOR, Miguel. The emergence of Constitutional Courts: the cases of Mexico and Colombia. *In: Indiana Journal of Global Legal Studies*, v. 16, nº 1, 1995, p. 187-190.

²⁰⁴ CEPEDA ESPINOSA, *op. cit.*, 2004, p. 547.

²⁰⁵ NUNES, Daniel Capecci. Corte Constitucional da Colômbia: os cem anos de solidão da jurisdição constitucional, *In: BRANDÃO, Rodrigo (org.). Cortes Constitucionais e Supremas Cortes.* Salvador: Juspodivm, 2017, p. 108.

controle concreto-incidental, é dificultado aos cidadãos que tenham seus direitos subjetivos violados, em virtude da necessidade de demonstração da repercussão geral no recurso extraordinário, que funciona como filtro das demandas que, de fato, serão processadas e julgadas pelo STF. De outro lado, não é outorgada ao cidadão a possibilidade de deflagração do controle abstrato-principal de constitucionalidade das leis e atos normativos perante o Supremo Tribunal Federal, limitado o acesso, nesse caso, somente a determinadas autoridades, órgãos e entidades expressamente elencados como legitimados ativos no art. 103 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB).

Ademais, embora a ordem jurídica colombiana tenha instituído uma Corte Constitucional, como órgão de cúpula da justiça constitucional, encarregada de garantir a integridade da Constituição Política de 1991 e dos direitos fundamentais nela inscritos, não foi instituído um sistema concentrado de constitucionalidade nos moldes do sistema europeu²⁰⁶. Contudo, assim como ocorre no sistema brasileiro – em que coexistem o controle concentrado de constitucionalidade, de matriz austríaca, instrumentalizado pela via de ação direta, e o controle difuso, de inspiração estadunidense, operacionalizado pela via de exceção²⁰⁷ –, a configuração das modalidades de controle de constitucionalidade trazidas pela Constituição Política de 1991 permite afirmar que vigora, na Colômbia, um sistema de controle de constitucionalidade misto, “en la medida que combina elementos del modelo difuso y del concentrado”, de maneira que

la opción del constituyente de 1991 de crear una Corte Constitucional fortaleció de forma significativa la dimensión concentrada del sistema, que sigue siendo, sin embargo, también de carácter difuso, ya que, además de los pronunciamientos que realiza la Corte Constitucional, al Consejo de Estado – máximo tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa – se le ha atribuido, dentro de la llamada acción de nulidad por inconstitucionalidad, el pronunciamiento acerca de los decretos dictados por el Gobierno nacional cuya competencia no sea asignada a la Corte Constitucional y también un juez o inclusive una autoridad administrativa pueden, mediante la denominada excepción de inconstitucionalidad, abstenerse de aplicar una norma, en un caso concreto y con efectos inter-partes, en aquellos eventos en que ésta contradiga en forma flagrante el texto de la Carta Política. Por último, cada juez de la República, al momento de resolver las acciones de

²⁰⁶ PORTO, Humberto Antonio Sierra. La Jurisdicción de la libertad en Colombia. In: BAZÁN, Víctor; NASH, Claudio, *Justicia constitucional y derechos fundamentales: fuerza normativa de la Constitución*. Uruguay: Fundación Konrad Adenauer, 2011, p. 70.

²⁰⁷ MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 660-662.

tutela, también está haciendo parte de la llamada jurisdicción constitucional, preservando la supremacía de la Constitución²⁰⁸.

Entre as modalidades de controle de constitucionalidade desenhadas pela Constituição Política, Miguel Schor sustenta que o controle concreto de constitucionalidade instituído na Colômbia, de acesso universal aos cidadãos e com prazos determinados para o exercício da jurisdição constitucional, exercitada com especialidade por um órgão criado para tal finalidade, contribuiu para que a atuação da Corte Constitucional Colombiana se destacasse em relação às Cortes Constitucionais de outros Estados²⁰⁹.

Ao abordar o impacto da influência das Cortes Constitucionais sobre os processos de garantia de direitos, de desenvolvimento das Constituições e de elaboração de políticas públicas, Alec Stone Sweet analisa que a efetividade de um sistema de justiça constitucional nas democracias constitucionais pode ser aferida com base em um critério: a submissão, daqueles que estão sob o império da lei, às razões expostas nas decisões judiciais. Assim, disputas constitucionais originadas no âmbito da política e levadas à cognição das Cortes, ao serem resolvidas de modo fundamentado pelos juízes constitucionais, por meio da exposição dos motivos que justificaram suas decisões, contribuem para a consolidação de uma interpretação constitucional sobre determinadas matérias²¹⁰. A submissão a essa razão constitucional, inclusive orientando disputas futuras, de acordo com Sweet, revela a efetividade dos instrumentos de atuação das Cortes e o fortalecimento das democracias constitucionais.

Segundo esse critério, o sistema de justiça constitucional colombiano seria considerado, pelo autor, como representativo do alto grau de efetividade²¹¹, além de

²⁰⁸ REGUERA, Emília Girón. *El control de constitucionalidad en Colombia*. Cizur Menor: Thomson Aranzadi, 2006.

²⁰⁹ SCHOR, Miguel. An Essay on the emergence of Constitutional Courts: the cases of Mexico and Colombia. In: *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 16, nº 1. Disponível em: <https://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol16/iss1/6>. Acesso: 3 jan. 2021.

²¹⁰ SWEET, Alec Stone. Comparative Constitutional Law: Methodologies. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 825-826.

²¹¹ O autor assevera que “those who are governed by the constitutional law must accept that constitutional meaning is (at least partly) constructed through the judges’ interpretation and rulemaking, and use or refer to relevant case law in future disputes” (SWEET, *op. cit.*, 2012, p. 825).

paradigmático do ativismo judicial e da independência da Corte Constitucional Colombiana²¹².

Nesse sentido, a Corte Constitucional Colombiana, desde a década de 1990, já nos primeiros anos de sua história institucional, enfrentou temas sensíveis de discussão em instâncias deliberativas legitimadas pelo voto popular, tais como, a título exemplificativo, a descriminalização do porte de drogas para consumo próprio, em 1994²¹³; descriminalização da eutanásia, em 1997²¹⁴; discussões acerca da criminalização ou descriminalização da interrupção voluntária da gestação, em 1994, 1997, 2001, 2006 e 2022²¹⁵; o reconhecimento e proteção do casamento entre pessoas do mesmo sexo, em 2007 e 2011²¹⁶; proteção de direitos trabalhistas de profissionais do sexo, em 2010²¹⁷; além das hipóteses de tutela de direitos de grupos vulneráveis por meio da declaração do estado de coisas inconstitucional, quando configurado um litígio estrutural, em que foi determinada a reforma, por exemplo, do sistema penitenciário, em 1998²¹⁸, e do sistema de saúde, em 2008²¹⁹.

Em 2022, temas como a despenalização do porte de drogas para consumo próprio e a regulamentação do direito fundamental à morte digna na modalidade de morte medicamente assistida (eutanásia), que já haviam sido discutidos pela Corte Constitucional Colombiana na década de 1990, ganharam força na pauta política da Câmara de Representantes do Congresso da República da Colômbia em 2022²²⁰.

²¹² RODRÍGUEZ-RAGA, Juan Carlos. Strategic Deference in the Colombian Constitutional Court, 1992–2006. In: HELMKE, Gretchen; RIOS-FIGUEROA, Julio. Courts in Latin America. Cambridge University Press, 1 jun. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511976520.004>. Acesso em: 5 jun. 2022, pp. 81-98.

²¹³ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia* C-221, j. 5.05.1994.

²¹⁴ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia* C-239, j. 20.05.1997.

²¹⁵ Nas *Sentencias* C-133 (1994) e C-013 (1997), a Corte Constitucional Colombiana entendeu constitucional a criminalização do aborto, assim como a imposição de penas às mulheres que tenham sido vítimas de violência sexual e interrompessem a gestação. Por meio da *Sentencia* C-647 (2001), a Corte Constitucional Colombiana reconheceu a possibilidade de interrupção da gestação decorrente de violência sexual e, por ocasião da *Sentencia* C-355 (2006), também na hipótese de risco para a vida da gestante. Em 2022, por meio da *Sentencia* C-055 (2022), a Corte Constitucional Colombiana reconheceu a possibilidade de interrupção da gravidez até a 24ª semana de gestação, cobrando dos Poderes Legislativo e Executivo a formulação e implementação de políticas públicas que atenda à decisão. (COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia* C-133, j. 17.03.1994; *Sentencia* C-013, j. 23.01.1997; *Sentencia* C-647, j. 20.06.2001; *Sentencia* C-055, j. 21.02.2022).

²¹⁶ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia* C-075, j. 7.02.2007; *Sentencia* C-577, j. 26.07.2011.

²¹⁷ COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *Sentencia* T-629, j. 13.08.2010.

²¹⁸ COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *Sentencia* T-153, j. 28.04.1998.

²¹⁹ COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *Sentencia* T-760, j. 31.07.2008.

²²⁰ AVANZA en el Congreso, regulación del consumo de cannabis de uso adulto. Cámara de Representantes, 14 set. 2022. Disponível em: <https://www.camara.gov.co/avanza-en-el-congreso-regulacion-del-consumo-de>

2.2 Corte Constitucional Colombiana: estrutura orgânica e particularidades do exercício da jurisdição constitucional em perspectiva comparada com o Supremo Tribunal Federal.

Com base no contexto desenvolvido, passa-se a examinar como o desenho institucional do órgão da justiça constitucional colombiana formatado pela Constituição Política de 1991, como decorrência do protagonismo judicial inserido no contexto mais amplo de reformas constitucionais e transições democráticas ocorridas no final de século XX, tem a possibilidade de proporcionar uma atuação ativista da Corte Constitucional que se revele mais conectada com as demandas sociais daquele Estado.

Como elementos de investigação do contexto institucional colombiano a serem considerados serão abordados: o manejo da ação de tutela como instrumento de acesso à jurisdição constitucional; a estrutura orgânica da Corte Constitucional Colombiana; as competências dos órgãos da Corte no que toca à seleção e apreciação das ações de tutela e o efeito das decisões da CCC em relação aos demais Poderes do Estado.

De acordo com o art. 86 da Constituição Política de 1991, e observado o procedimento previsto entre os arts. 27 a 33 do Decreto-lei nº 2.591/1991, diante da ameaça ou lesão a direitos fundamentais por ação ou omissão de autoridades públicas, não havendo outro meio para salvaguardá-los ou quando o prejuízo for irremediável, qualquer pessoa poderá requerer a proteção de tais direitos, pela via judicial, por meio da ação de tutela, proposta perante o juízo de primeira instância, que terá o prazo máximo de 10 dias para julgar o pedido. A decisão judicial, sujeita à impugnação pelo autor, pelo réu ou pelo Defensor do Povo, produzirá efeitos imediatamente, e em qualquer hipótese – havendo ou não impugnação da decisão de primeiro grau, e, caso haja impugnação, mantida ou não a sentença em segundo grau – o processo será remetido à Corte Constitucional, para eventual seleção e revisão das decisões proferidas em sede de ação de tutela.

Na Colômbia, diferentemente do que ocorreu com o controle abstrato instrumentalizado pela ação pública de inconstitucionalidade – mecanismo usado

cannabis-de-uso-adulto. Acesso em: 6 out. 2022; AVANZA en el Congreso, regulación de la Eutanasia. Cámara de Representantes, 4 out. 2022. Disponível em: <https://www.camara.gov.co/avanza-en-el-congreso-regulacion-de-la-eutanasia>. Acesso em: 6 out. 2022.

majoritariamente por grupos de pressão políticos ou econômicos e, em alguns casos, por movimentos sociais –, a possibilidade de participação do cidadão no controle de constitucionalidade levado a efeito pela via concreta, por intermédio da ação de tutela, possibilitou “o surgimento de uma cultura de direitos, a partir da qual as decisões da Corte são empoderadas pela utilização que os agentes sociais fazem das mesmas em suas lutas por direitos”, levando à identificação de um “grupo de litigantes identificado com as decisões da Corte”²²¹.

No sistema jurídico brasileiro, tendo em vista que a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), por seu caráter subsidiário, seria o mecanismo processual mais adequado para suscitar o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional – por meio do qual, inclusive, a questão foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal nas ADPF nº 347 e ADPF nº 635 –, a legitimidade ativa conferida de modo restrito a apenas determinadas autoridades, órgãos e entidades, limitando o acesso ao Tribunal, dificulta o aprofundamento da cidadania e a identificação de potenciais litígios estruturais, uma vez que tais demandas dependeriam da postulação, a título de exemplo, por partidos políticos com representação no Congresso Nacional²²², nos moldes dos arts. 102, §1º, e 103, da Constituição²²³, e do art. 2º, inc. I, da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999²²⁴, que elencam os legitimados ativos para a propositura da arguição de descumprimento de preceito fundamental. De outro lado, o acesso universal à Corte Constitucional Colombiana possibilita que as demandas sociais mais recorrentes e relevantes, vinculadas a direitos que sejam objeto de violação reiterada por parte de ações e omissões do Estado, sejam conhecidas pelo Tribunal, o que potencializa uma atuação voltada à superação de violações existentes no cotidiano da população.

Essa atuação, que permite a identificação de litígios estruturais relacionados a demandas sociais mais recorrentes, é proporcionada por uma elaborada estrutura orgânica da CCC e pelo auxílio administrativo prestado ao exercício finalístico da jurisdição constitucional.

²²¹ NUNES, *op. cit.*, 2017, p. 120.

²²² A ADPF nº 347 foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (Psol) e a ADPF nº 635 pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB).

²²³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 mar. 2021.

²²⁴ BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 9.882*. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Brasília: 3 dez. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em: 20 mar. 2021.

Com base no *Acuerdo* nº 2, de 22 de julho de 2015²²⁵, que institui o seu regimento interno, para fins de abordagem da jurisdição constitucional prestada pela Corte no julgamento das ações de tutela, merecem destaque: a Sala Plena (arts. 1º a 7º); a Sala de Seleção de Tutelas (art. 55); a Sala de Revisão de Tutela (art. 56). Além desses órgãos, nos casos em que há a declaração do estado de coisas inconstitucional, destaca-se a instituição de uma Sala Especial de Monitoramento, destinada ao acompanhamento da implementação da decisão que declara o ECI e à coordenação da atuação dos órgãos e agentes públicos até que seja restabelecido o direito ou eliminadas as causas de sua ameaça, com base no art. 27 do Decreto-lei nº 2.591/1991²²⁶.

A Corte Constitucional Colombiana é composta por 9 membros, eleitos pelo Senado da República por meio de indicações, em listas tríplices, feitas pelo Presidente da República, pela Corte Suprema de Justiça e pelo Conselho de Estado, na proporção de um terço das vagas. Os indicados são eleitos para o desempenho das funções de magistrado da Corte Constitucional por um período de 8 anos, vedada a reeleição²²⁷.

Ponto de destaque na composição da Corte Constitucional Colombiana é o fato de que, de acordo com o art. 44, da Lei nº 270/1996 (Estatuto da Administração da Justiça)²²⁸, as listas tríplices devem ser constituídas por profissionais de diferentes ramos do Direito, cabendo ao Senado da República assegurar que a composição final do Tribunal reflita a diversidade de especialidades. Ademais, por força de previsão expressa no art. 232, da

²²⁵ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Acuerdo nº 2*. Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional. Bogotá, 22 jul. 2015. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Reforma%20Reglamento-19.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2022.

²²⁶ COLÔMBIA. Presidência da República. *Decreto-lei nº 2.591*. Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política. Bogotá, 19 nov. 1991.

²²⁷ Diferentemente do que ocorre na Colômbia, no Brasil não há a adoção de um modelo de Corte Constitucional; e o Supremo Tribunal Federal é composto por 11 Ministros escolhidos pelo Presidente da República, aprovada a indicação por maioria absoluta do Senado Federal, dentre cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada. Contudo, tramita na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 275, de 6 de junho de 2013, apresentada pela Deputada Federal Luiza Erundina (então PSB/SP), que visa o estabelecimento de um modelo de Corte Constitucional, com composição de 15 Ministros, escolhidos após aprovação pela maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a partir de listas tríplices de candidatos oriundos das carreiras da Magistratura – indicados pelo Conselho Nacional de Justiça –, do Ministério Público – indicados pelo Conselho Nacional do Ministério Público – e da advocacia – indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda Constitucional nº 275*. Cria a Corte Constitucional; altera a composição, a competência e a forma de nomeação dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça; altera a composição do Conselho Nacional de Justiça. 6 jun. 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=579931>. Acesso em: 5 maio 2022).

²²⁸ COLÔMBIA. Congresso da Colômbia. *Lei nº 270*. Estatutaria de la Administración de Justicia. Bogotá, 7 mar. 1996.

Constituição Política de 1991, para compor a Corte Constitucional o indicado deve ter exercido, por no mínimo 15 anos, cargos no Poder Judiciário, no Ministério Público, profissão de advogado ou a cátedra universitária de disciplinas jurídicas em instituições reconhecidas.

A reunião de todos os Magistrados compõe a Sala Plena do Tribunal, que, de acordo com o art. 241, nº 9, da Constituição Política, examinado em conjunto com o art. 5º, *a*, do regimento interno da Corte, dispõe de competência para, entre outras matérias, rever decisões judiciais proferidas em ações de tutela na hipótese de mudança ou unificação de jurisprudência, sendo fechadas todas as sessões da Corte, conforme dispõe o art. 1º, do seu regimento interno, sob pena de responsabilização caso haja a divulgação do teor das discussões ou das providências adotadas pela Sala Plena antes da aprovação da decisão por todos os membros.

Contudo, as ações de tutela que chegam à CCC, antes, tramitam pela Sala de Seleção de Tutelas, composta por 2 membros do Tribunal designados a cada mês pela Sala Plena, de forma rotativa e por sorteio, conforme dispõe o art. 55 do regimento interno da Corte, e que dispõe de competência para selecionar as ações de tutela que serão, ao final, apreciadas.

No procedimento de seleção, as ações de tutela são pré-selecionadas pela Unidade de Análise e Seguimento do Processo de Seleção, órgão administrativo que, entre outras atribuições previstas no art. 54 do regimento interno da CCC, identifica: os principais temas sobre os quais versam as ações de tutela propostas; os problemas jurídicos em torno da interpretação de um direito fundamental; problemas jurídicos do Estado que devem ser analisados; a existência de eventuais situações estruturais ou conjunturais que afetam grupos vulneráveis; e a existência de problemas no procedimento de seleção, além de propor recomendações à Sala Plena e elaborar estatísticas que permitam a identificação das entidades que, reiteradamente, incorrem na violação de direitos fundamentais.

Ainda que determinado caso não seja selecionado pela Unidade de Análise e Seguimento do Processo de Seleção, os arts. 53 e 57 do regimento interno da Corte facultam que qualquer cidadão, Magistrado, o Procurador-Geral da Nação, o Defensor do Povo ou a Agência Nacional de Defesa Jurídica do Estado formulem requerimento, endereçado diretamente à Sala de Seleção, a fim de solicitar a análise de determinada ação de tutela.

A despeito de os arts. 51 e 52 do regimento interno exigirem a observância, pelo Tribunal, de princípios constitucionais e critérios para orientar a tarefa de selecionar as tutelas que serão apreciadas, a análise do rito procedimental estabelecido no regimento interno da

Corte permite a conclusão de que a seleção das tutelas que, ao final, serão apreciadas – e aquelas que não o serão – é feita de maneira discricionária pelo Tribunal, que dispõe de alguma margem de liberdade na formação da pauta da Corte Constitucional Colombiana. De outro lado, em relação às ações públicas de inconstitucionalidade, não há essa discricionariedade, uma vez que, segundo os arts. 26, nº 2a, 41 e 42, do regimento interno da Corte, o órgão deve necessariamente proferir decisão em todos os processos submetidos à sua cognição.

Realizada a escolha pela Sala de Seleção, para cada ação de tutela selecionada será designado um relator, que presidirá uma Sala de Revisão de Tutela, composta por outros 2 magistrados que o sigam em ordem alfabética, julgando o feito, por maioria absoluta, no prazo máximo de 3 meses, nos moldes do art. 56 do regimento interno. Contudo, pode também o relator suscitar a mudança de jurisprudência ou requerer que, em razão da transcendência do caso, seja apreciado por todos os membros da Corte, hipóteses em que a decisão será proferida pela Sala Plena, conforme arts. 59 e 61 do regimento interno da CCC.

Embora nada obste que o caso seja julgado por maioria de votos, a Corte Constitucional Colombiana adota um modelo de decisão *per curiam*, de modo que o pronunciamento expressa a posição do Tribunal. Nesse sentido, há um reforço institucional para que se obtenha o consenso entre os membros, e, havendo voto dissidente, o regimento interno prevê o prazo de 5 dias para que o magistrado reflita sobre a dissidência, podendo apresentar, por escrito, as razões pelas quais diverge da maioria.

Após a decisão que declara o estado de coisas inconstitucional, com o desiderato de extirpar o estado de inconstitucionalidade e, com isso, possibilitar a fruição do direito pelo seu titular, o ordenamento jurídico colombiano prevê a conservação da competência da Corte no art. 27 do Decreto 2.591/1991, que regulamenta a ação de tutela, ao dispor que compete ao Juiz estabelecer os efeitos da decisão e manter sua competência até que seja restabelecido o direito então ameaçado ou violado, ou até que sejam eliminadas as causas da ameaça²²⁹.

Nesse sentido, são instituídas Salas Especiais de Monitoramento destinadas a acompanhar a implementação da decisão e o cumprimento das metas delineadas no plano de ação. Contudo, a criação de tais organismos somente ocorreu a partir de 2004, no julgamento da *Sentencia* T-025, alusiva aos deslocamentos internos forçados. Em 2008, por ocasião da

²²⁹ COLÔMBIA. Presidência da República. *Decreto-lei nº 2.591*. Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política. Bogotá, 19 nov. 1991.

Sentencia T-760, concernente à prestação dos serviços de saúde e fornecimento de medicamentos, também houve a criação de uma Sala Especial. A partir de então, a Corte instituiu verdadeiro sistema de monitoramento de suas decisões, o que passou a ser a regra quando da declaração do estado de coisas inconstitucional. Novas Salas Especiais foram também criadas por ocasião da *Sentencia* T-302/2017, da *Sentencia* T-020/2022, e das *Sentencias* T-388/2013, T-762/2015 e SU-122/2022, sendo esta última alusiva ao sistema penitenciário no contexto da pandemia da covid-19.

O sistema de monitoramento permite à CCC prolatar ordens sucessivas na fase de implementação da decisão, sendo-lhe facultado solicitar informações e a adoção de ações concretas; acompanhar pontualmente determinada questão de difícil solução entre os organismos estatais; aferir em que medida as determinações estariam ou não sendo cumpridas pelas autoridades, além de determinar, caso persistentes as deficiências, o ajustamento das condutas adotadas, tendo sido este um dos fatores responsáveis pela superação do problema de falhas estruturais no caso dos deslocamentos internos forçados²³⁰. Ademais, pela designação de audiências públicas periódicas, a solução é construída coletivamente, com a participação de todos os atores estatais envolvidos – fomentando o diálogo institucional – e de setores da sociedade civil – o que reforça o fundamento democrático da solução encontrada –, além de permitir a reunião de informações acerca da sua efetividade, uma vez que se garante a participação de atores diretamente afetados e/ou interessados no litígio.

No Brasil, em relação aos mecanismos de diálogo – entre as instituições e com a sociedade – que permitam a ampliação do debate constitucional e confirmem conteúdo democrático ao processo de tomada de decisão, no âmbito dos controles abstrato e concreto de constitucionalidade, a fim de coletar informações para o esclarecimento e julgamento de questões constitucionais relevantes, o Supremo Tribunal Federal pode se valer tanto de audiências públicas, nos moldes dos arts. 9º, §1º, da Lei nº 9.868/1999, e 6º, §1º, da Lei nº 9.882/1999, quanto da figura do *amicus curiae*, com base no art. 7º, §2º, da Lei 9.868/99.

Em temas afetos à saúde pública, por exemplo, tanto em sede de controle abstrato de constitucionalidade – nas hipóteses envolvendo pesquisas com células-tronco embrionárias²³¹, interrupção da gestação na hipótese de anencefalia fetal²³² e a constitucionalidade do

²³⁰ RODRÍGUEZ GARAVITO; RODRÍGUEZ FRANCO, *op. cit.*, 2010, p. 85-86.

²³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3.510. Rel. Min. Ayres Britto, j. 29.05.2008, DJ 27.05.2010.

²³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 54. Rel. Min. Marco Aurélio, j. 12.04.2012, DJ 30.04.2013.

Programa Mais Médicos²³³ (instituído pela Medida Provisória nº 621/2013, convertida na Lei nº 12.871/13) – quanto em sede de controle concreto – na hipótese da vedação de internação hospitalar pelo Sistema Único de Saúde (SUS) em acomodação superior ou com atendimento médico diferenciado mediante o pagamento da diferença dos valores correspondentes²³⁴ – foram realizadas audiências públicas para a discussão das questões suscitadas com entidades da sociedade civil, tais como o Conselho Federal de Medicina (CFM), do Centro de Direitos Humanos (CDH), da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), do Movimento em Prol da Vida (Movitae) entre outros²³⁵, em ordem a pluralizar o debate em torno de tais questionamentos.

Por fim, quanto aos efeitos das decisões proferidas pela Corte Constitucional Colombiana no julgamento das ações de tutela, deve ser feita uma distinção entre a eficácia temporal e a eficácia pessoal do provimento jurisdicional. Em relação à eficácia temporal, as decisões da CCC produzem efeitos *ex nunc*, sem prejuízo da possibilidade de modulação de efeitos para atribuir-lhe eficácia *ex tunc*²³⁶. De outro lado, em relação à eficácia pessoal, as decisões proferidas em sede de ação de tutela produzem, em regra, efeitos *inter partes*, em relação às partes do processo, funcionando a motivação da decisão como critério auxiliar para os demais Juízes, nos termos do art. 48, nº 2, da Lei nº 270/1996.

Além da eficácia pessoal *inter partes*, as decisões da Corte Constitucional podem, ainda, produzir efeitos *inter pares* ou *inter communis*. Pelo efeito *inter pares*, a fundamentação da decisão é estendida para alcançar casos similares que tramitam perante o Poder Judiciário. De outro lado, o *inter communis*, mais amplo, importa na extensão dos efeitos da decisão a pessoas que, embora não tenham ajuizado ações judiciais, encontrem-se na mesma situação fática, em virtude de um vínculo comunitário, tal como ocorre quando a Corte Constitucional Colombiana, ao identificar a configuração de um estado de coisas inconstitucional, procede à solução estrutural do problema.

²³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 5.035. Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 30.11.2017, DJ 29.07.2020.

²³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 581.488. Rel. Min. Dias Toffoli, j. 3.12.2015, DJ 8.04.2016.

²³⁵ Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3.510. Rel. Min. Ayres Britto, j. 29.05.2008, DJ 27.05.2010; ADPF nº 54. Rel. Min. Marco Aurélio, j. 12.04.2012, DJ 30.04.2013; ADI nº 5.035. Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 30.11.2017, DJ 29.07.2020 e RE nº 581.488. Rel. Min. Dias Toffoli, j. 3.12.2015, DJ 8.04.2016.

²³⁶ O inverso é verificado, no Brasil, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, cujas decisões produzem eficácia *ex tunc* e, excepcionalmente, eficácia *ex nunc*, caso haja modulação temporal dos efeitos, nos moldes do art. 27, da Lei 9.868/1999, aplicável também ao controle concreto de constitucional, embora a norma conste em ato normativo que regula a ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade.

Ressalte-se que, em virtude de tais efeitos, eventual descumprimento de um precedente constitucional, por ato administrativo ou judicial, pode ensejar a propositura de nova ação de tutela a ser apreciada pela Corte, de modo similar à reclamação constitucional proposta perante o Supremo Tribunal Federal, prevista no art. 103-A, § 3º, da CRFB, incluído pela EC nº 45/2004, a fim de garantir a autoridade de suas decisões dotadas de eficácia vinculante, proferida no exercício do controle abstrato-principal de constitucionalidade.

Portanto, a estrutura orgânica e o desenho institucional funcional da Corte Constitucional Colombiana, inclusive quanto ao suporte administrativo auxiliar à prestação jurisdicional, revelam-se como possíveis fatores que – aliado ao acesso universal à justiça constitucional, por parte de qualquer pessoa cujos direitos tenham sido violados – possam ter contribuído para a detecção de litígios estruturais e a identificação de grupos vulneráveis lesados por ações e omissões estatais, de maneira que a Corte pudesse estar mais conectada às principais demandas da população.

2.3 Legitimidade da manipulação de decisões estrangeiras e o estado de coisas inconstitucional na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Feitas as considerações acerca do contexto e da ordem jurídico-política colombianos, passa-se, inicialmente, à exposição da legitimidade da manipulação da técnica decisória estrangeira; após, aborda-se o uso persuasivo do instituto do estado de coisas inconstitucional, pelo Supremo Tribunal Federal, na ADPF nº 347 e, recentemente, na ADPF nº 635, expondo as reações dos Poderes do Estado aos pronunciamentos judiciais.

Tal análise se justifica uma vez que, quando do deferimento parcial da medida liminar nos autos da ADPF nº 347, primeira ocasião em que o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional foi levado à cognição do Tribunal, a questão figurou, na petição inicial e na liminar, como fundamento para as determinações do STF naquela ocasião. O Tribunal, portanto, deliberou sobre uma prática constitucional bem delimitada, construída por órgão de cúpula do Poder Judiciário de Estado diverso, e que se pretendia, pela via da arguição de descumprimento de preceito fundamental, ver aplicada na ordem jurídica interna.

Segundo André Ramos Tavares, tendo em vista que “o constitucionalismo coloca problemas idênticos aos Estados Constitucionais, e que um dos objetivos maiores é

justamente a máxima promoção dos direitos humanos fundamentais”, haveria, nessa ordem de ideias, a configuração de um verdadeiro “direito fundamental implícito à ampla proteção decorrente da utilização cruzada de jurisprudência constitucional não nacional”²³⁷. Logo, “como decorrência da própria ideia de segurança e maximização dos direitos humanos fundamentais”, em sistemas jurídicos nos quais se autoriza Cortes Constitucionais e Supremas Cortes a fazerem uso da jurisprudência de órgão da justiça constitucional de outro Estado, “de maneira crítica e consistente (constante), seria impositiva sua utilização”, de sorte que “a rejeição da jurisprudência estrangeira mais benéfica ao direito fundamental questionado teria de justificar-se com base em particularidades latentes de cada Constituição nacional”. O autor, porém, assevera que a “a utilização deve ser realizada de maneira ponderada, com a demonstração plena do cabimento do uso no âmbito nacional desses elementos estrangeiros”²³⁸.

De modo a reforçar a legitimidade do uso da jurisprudência estrangeira, as Cortes Constitucionais e Supremas Cortes “que se dignam a participar da ‘conversação ou comunicação transnacional’, à evidência, investigam a Constituição como um documento que pode falar para – e ouvir de – toda a comunidade internacional”²³⁹, e ao manejar tais materiais estrangeiros, o órgão da justiça constitucional aponta as razões que levaram-no àquela operação, o que serve como limitador da atividade do Tribunal, de modo a evitar arbitrariedades em sua atuação²⁴⁰.

Assim, com base na experiência colombiana relativa ao enfrentamento de litígios estruturais, o Supremo Tribunal Federal deferiu medida cautelar formulada nos autos da ADPF nº 347/DF, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (Psol), com fundamento no reconhecimento da existência de um estado de coisas inconstitucional em relação ao sistema penitenciário brasileiro, asseverando as diretrizes teóricas da proposta decisória desenvolvida no âmbito da Corte Constitucional Colombiana.

Entre as ordens judiciais proferidas por ocasião do deferimento da medida liminar, o Supremo Tribunal Federal determinou à União o descontingenciamento “do saldo acumulado do

²³⁷ TAVARES, *op. cit.*, 2012, p. 125.

²³⁸ *Ibidem*.

²³⁹ MORAES, *op. cit.*, 2015, p. 39-42.

²⁴⁰ Embora o questionamento quanto à manipulação de jurisprudência estrangeira por Tribunais nacionais como razão de decidir não seja imune a divergência na literatura, a presente dissertação não se dedica a abordar tal discussão. Para aprofundamento do debate, cf. MORAES, *op. cit.*, 2015, pp. 28-49.

Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos”²⁴¹. Apesar das precárias condições do sistema penitenciário, que já haviam sido reconhecidas no julgamento do RE nº 592.581²⁴², os recursos do fundo não estavam sendo empregados com a finalidade de proporcionar o financiamento e apoio às atividades e programas de modernização do Sistema Penitenciário Brasileiro, nos termos da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, que instituiu o Funpen.

A fim de estabelecer termos e limites ao exercício dos controles concentrado e difuso de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal na aferição do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, tramitou no Senado Federal o Projeto de Lei nº 736, de 11 de novembro de 2015, atualmente arquivado, de autoria do então Senador Antônio Carlos Valadares (PSB/SE), que propunha alterações na Lei nº 9.882/1999, que regula a ADPF, e na Lei nº 13.105/2015, que institui o Código de Processo Civil (CPC).

A fim de evitar que as prerrogativas dos Poderes Legislativo e Executivo fossem usurpadas pelo órgão de cúpula do Poder Judiciário, a proposição legislativa, movida pela preocupação de estabelecer balizas normativas para a atuação judicial, pretendia a inclusão de cinco dispositivos na Lei nº 9.882, relativos à decisão proferida em sede de ADPF, e um dispositivo no Código de Processo Civil, na subseção relativa ao julgamento dos recursos extraordinário e especial repetitivos, prevendo a possibilidade do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional desde que observados os parâmetros fixados na pretensa norma legal.

Com o advento do termo final da legislatura, o projeto de lei foi arquivado no Senado Federal em 21 de dezembro de 2018. No entanto, a iniciativa do Poder Legislativo em deflagrar uma tentativa de regulamentação do instituto colombiano revela que a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, na ocasião, provocou uma reação naquela Casa Legislativa.

A par disso, também como reação à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em 2015, foi editada pelo então Presidente da República Michel Temer, pouco mais de 1 ano depois, a Medida Provisória nº 755, de 19 de dezembro de 2016, que previu a possibilidade de os recursos do fundo serem utilizados para finalidades diversas da destinação ao sistema

²⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347. Rel. Min. Marco Aurélio, j. 9.09.2015, p. 4.

²⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 592.581. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 13.08.2015, DJ 1.02.2016.

penitenciário, entre as quais o investimento na área de segurança pública. A eficácia da MP nº 755 foi suspensa pelo advento da MP nº 781, de 23 de maio de 2017, que foi convertida na Lei 13.500, de 26 de outubro de 2017, pelo Congresso Nacional. Portanto, nota-se que a decisão liminar proferida pelo Supremo Tribunal Federal produziu reações nos demais Poderes, a revelar a tensão institucional quanto ao tema.

Anos depois, durante a pandemia da covid-19, o Partido Socialista Brasileiro (PSB) propôs a ADPF nº 635, pretendendo o reconhecimento e saneamento das graves lesões a preceitos fundamentais decorrentes da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, especialmente no que toca à excessiva e crescente letalidade da atuação policial, voltada sobretudo contra a população pobre e negra de comunidades, requerendo do Supremo Tribunal a adoção de providências de matriz estrutural.

Em 5 de agosto de 2020, o Supremo Tribunal Federal referendou medida cautelar deferida pelo Min. Luiz Edson Fachin, para determinar a não realização de operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a pandemia da covid-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais devidamente justificadas pela autoridade competente²⁴³. Em que pese não tenha sido feita alusão expressa ao instituto, o Supremo Tribunal Federal fundamentou a decisão nos pressupostos identificadores do estado de coisas inconstitucional, proferindo nova decisão, em 18 de agosto de 2020, para determinar restrições adicionais, tais como o uso de helicópteros apenas em casos de excepcionalidade. O acórdão determinou, ainda, a elaboração de um relatório produzido ao término de cada operação policial, como exigência de *accountability* da atuação estatal²⁴⁴.

Novas decisões foram proferidas no âmbito da ADPF nº 635, a revelar que o Supremo Tribunal Federal conservou sua competência para a apreciação do caso, proferindo determinações sucessivas direcionadas aos órgãos de persecução do Estado. Em 30 de junho de 2021, decisão monocrática proferida pelo Ministro Luiz Edson Fachin acolheu, em parte, pedido formulado pelo partido político requerente, em conjunto com os *amici curiae* admitidos no processo, a fim de conceder o acesso às comunicações das operações policiais e aos relatórios produzidos ao final das operações relativas do cumprimento, pelo Governo

²⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635. Rel. Min. Edson Fachin, j. 5.08.2020.

²⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635. Rel. Min. Edson Fachin, j. 18.08.2020.

fluminense e pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, das decisões cautelares proferidas no âmbito da ADPF nº 635.

Disso se conclui que a intervenção estrutural realizada a cargo do Supremo Tribunal Federal, valendo-se da expressão cunhada pela CCC ou tão somente da afirmação dos seus pressupostos na fundamentação do *decisum*, permanece em debate na hipótese de conflitos de matriz estrutural e que demandam a reorganização do funcionamento das instituições, sendo aplicável à ordem jurídica interna a proposta decisória estrangeira, ainda que sem menção expressa.

CAPÍTULO 3 – A CRISE SANITÁRIA PROVOCADA PELA COVID-19: AÇÕES E OMISSÕES DO GOVERNO FEDERAL NA GESTÃO DA PANDEMIA NO BRASIL

O presente capítulo dedica-se a investigar se, em relação à gestão da pandemia da covid-19 no Brasil pelo Governo Federal, haveria a configuração de um estado de coisas inconstitucional apto a autorizar, ao Supremo Tribunal Federal, o manejo da proposta decisória de solução de litígios estruturais, como instrumento voltado à tutela adequada de direitos – notadamente à vida e à saúde – no contexto de falhas sistêmicas.

Em um primeiro momento, a pesquisa aborda a origem e disseminação do novo coronavírus causador de uma síndrome respiratória aguda grave (SARS-CoV-2) pelo mundo, destacando a inicial postura de minimização da letalidade da doença por Chefes de Estado e de Governo que, em pouco tempo, passaram a contar com elevado número de casos de infecção e óbitos decorrentes da contaminação pelo vírus.

Com base na descrição do cenário geral desenhado pela pandemia, parte-se, em um segundo momento, para o registro de fatos relativos à crise sanitária provocada pelo novo coronavírus no Brasil, ressaltando que a postura de minimização da letalidade da doença, também vista em meses anteriores na Itália, Espanha e Reino Unido, fez com que o Brasil se tornasse o epicentro da pandemia na América Latina, conforme relatório do *Imperial College* de Londres.

A pesquisa, no entanto, não tem a pretensão de abordar a totalidade das ações e omissões ocorridas durante a pandemia da covid-19, notadamente em razão da pluralidade de condutas simultâneas – de ordem administrativa, legislativa, judicial e orçamentária – e da complexidade do quadro fático, que se desenvolveu concomitantemente à elaboração desta dissertação. Desse modo, a pesquisa visa tão somente a exposição de determinados eventos que demarcam a gravidade da situação.

Por fim, a pesquisa se propõe a apresentar algumas das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no contexto de enfrentamento da pandemia provocada pela covid-19 no Brasil, que determinaram ao Governo federal a adoção de providências de diversas ordens, a fim de solucionar o problema.

É certo que, no Brasil, em virtude da forma federativa de Estado, o estudo ganha especial relevância na medida em que a Constituição da República, ao tratar do sistema de repartição de competências das entidades federativas, confere autonomia política à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a adoção de medidas administrativas

voltadas ao cuidado da saúde, nos termos do seu art. 23, inc. II, e medidas legislativas tendentes a proteção e defesa da saúde, nos moldes dos arts. 24, inc. XII, e 30, inc. II.

Desse modo, afirma-se a necessidade de equacionamento da atuação dos entes federativos nos diversos níveis, cabendo ao Governo federal a coordenação em nível nacional das estratégias de superação da grave crise sanitária que assolou o Brasil e o mundo a partir do ano de 2020, e cujos efeitos se protraem no tempo.

3.1 Origem e disseminação do SARS-CoV-2 pelo mundo: breve registro de uma pandemia que marcou a história.

No mês de dezembro de 2019, na região de Wuhan, na província de Hubei, localizada na República Popular da China, autoridades de saúde perceberam o início de um surto – *i.e.*, do aumento de casos locais, em área geográfica determinada e delimitada²⁴⁵ – de doença respiratória infecciosa de causa desconhecida, até então uma suposta pneumonia²⁴⁶. Tais fatos foram noticiados pelas autoridades chinesas à Organização Mundial da Saúde (OMS)²⁴⁷ no dia 31 daquele mês.

Em 7 de janeiro de 2020, confirmou-se que se tratava de um novo tipo de coronavírus, distinto daqueles que até então haviam sido identificados²⁴⁸, inicialmente denominado 2019-nCoV, que possivelmente teria sido transmitido para humanos por meio de pangolins (*manis javanica*) ou morcegos (*rhinolophus ferrumequinum*) comercializados no mercado de Huanan, em Wuhan, sendo completamente descartada a possibilidade de origem

²⁴⁵ BRASIL. Sistema de Informações de Agravos de Notificação (Sinan), *Surto*. Disponível em: <http://portalsinan.saude.gov.br/surto>. Acesso em: 3 de jul. 2022.

²⁴⁶ A MISTERIOSA pneumonia que preocupa a China. G1, 6 jan. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2020/01/06/a-misteriosa-pneumonia-que-preocupa-a-china.ghtml>. Acesso em: 3 mar. 2020.

²⁴⁷ A Organização Mundial da Saúde é qualificada como agência especializada instituída com o objetivo de proporcionar a todos os povos o mais elevado nível de saúde, expandindo a cobertura universal de saúde por meio, entre outras medidas, da coordenação da resposta mundial às emergências sanitárias, nos termos dos arts. 1 e 2, *a*, da Constituição da Organização Mundial da Saúde (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Constituição*. Genebra: OMS, 1948).

²⁴⁸ Além dos mais de 200 tipos de coronavírus existentes em animais silvestres, a comunidade científica identificou 7 coronavírus humanos (HCoVs), quais sejam: B814, 229E, OC43 e HKU1, causadores de resfriados com sintomas leves; SARS-COV, causador da síndrome respiratória aguda grave, em 2002; MERS-CoV – causador da síndrome respiratória do Oriente Médio, em 2012; e, por fim, o SARS-CoV-2 – causados da doença infecciosa covid-19 (IAMARINO; LOPES, *op. cit.*, p. 16-18).

por manipulação em laboratório²⁴⁹. Em virtude das semelhanças com o coronavírus causador da síndrome respiratória aguda grave (SARS-COV), doença que atingiu 26 Estados entre os anos 2002 e 2003, o novo coronavírus passou a ser intitulado SARS-CoV-2²⁵⁰, a indicar que se trata do “segundo coronavírus causador de uma síndrome respiratória aguda grave”²⁵¹.

No dia 22 de janeiro, com as primeiras mortes registradas em razão da doença e o surgimento de casos confirmados em outras regiões da China²⁵², o Governo chinês tomou providências a fim de impedir que pessoas viajassem para fora de Wuhan, epicentro do surto do novo coronavírus, entre as quais o cancelamento de voos e a suspensão da circulação de transportes públicos, associado ao isolamento das pessoas em suas casas, para impedir a transmissão do vírus e o surgimento de novos casos da doença em outras províncias²⁵³.

Em 25 de janeiro, o Presidente da República Popular da China, Xi Jinping, declarou a suspensão, a partir do dia 27, de viagens para fora do país²⁵⁴. Associada a tais medidas, a testagem da população em outras cidades contribuiu para que o surto fosse contido e os casos diminuíssem, embora os dados fornecidos pelo Governo chinês sejam objeto de desconfiança, “dado o histórico de números ocultados em surtos anteriores”²⁵⁵.

²⁴⁹ De acordo com estudo publicado na *Nature Medicine*, “our analyses clearly show that SARS-CoV-2 is not a laboratory construct or a purposefully manipulated vírus. (...) As many early cases of COVID-19 were linked to the Huanan market in Wuhan, it is possible that an animal source was present at this location. Given the similarity of SARS-CoV-2 to bat SARS-CoV-like coronaviruses, it is likely that bats serve as reservoir hosts for its progenitor. Although RaTG13, sampled from a *Rhinolophus affinis* bat, is ~96% identical overall to SARS-CoV-2, its spike diverges in the RBD, which suggests that it may not bind efficiently to human ACE2. Malayan pangolins (*Manis javanica*) illegally imported into Guangdong province contain coronaviruses similar to SARS-CoV-2. Although the RaTG13 bat virus remains the closest to SARS-CoV-2 across the genome, some pangolin coronaviruses exhibit strong similarity to SARS-CoV-2 in the RBD, including all six key RBD residues. This clearly shows that the SARS-CoV-2 spike protein optimized for binding to human-like ACE2 is the result of natural selection” (ANDERSEN, K.G., RAMBAUT, A., LIPKIN, W.I. *et al.* The proximal origin of SARS-CoV-2. In: *Nature Medicine*, nº 26, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41591-020-0820-9>. Acesso em: 3 jul. 2022).

²⁵⁰ ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE, *Histórico da pandemia de COVID-19*. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 3 jul. 2022.

²⁵¹ IAMARINO; LOPES, *op. cit.*, p. 15.

²⁵² CHINA tem novos casos após 2ª morte em surto de coronavírus. G1, 18 jan 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/01/18/china-tem-novos-casos-apos-2a-morte-em-surto-de-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 3 mar 2020.

²⁵³ CIDADE chinesa de Wuhan, epicentro do coronavírus, é isolada e tem transporte público, trens e voos cancelados. G1, 22 jan 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2020/01/22/cidade-chinesa-de-wuhan-epicentro-do-coronavirus-e-isolada-e-tem-transporte-publico-trens-e-voos-cancelados.ghtml>. Acesso em: 3 mar 2020.

²⁵⁴ CHINA suspende viagens turísticas para o exterior; Xi Jinping diz que coronavírus se espalha de maneira acelerada. G1, 25 jan. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/globonews/jornal-globonews/video/coronavirus-xi-jinping-coloca-a-china-inteira-em-restricao-de-viagens-8265309.ghtml>. Acesso em: 3 mar 2020.

²⁵⁵ IAMARINO; LOPES, *op. cit.*, p. 67.

Em razão da rápida disseminação do vírus, com casos confirmados de pessoas infectadas nos 5 continentes, em 27 Estados²⁵⁶, e a fim de evitar que a doença atingisse regiões com sistema de saúde menos preparados para lidar com a infecção, em 30 de janeiro de 2020 – 29 dias após a comunicação, pelo Governo chinês, dos primeiros casos da doença –, a Organização Mundial da Saúde declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII)²⁵⁷, que, de acordo com o art. 1º do Regulamento Sanitário Internacional (RSI)²⁵⁸, aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 395/2009, designa “um evento extraordinário (...) determinado como: (i) constituindo um risco para a saúde pública para outros Estados, devido à propagação internacional de doença e (ii) potencialmente exigindo uma resposta internacional coordenada”²⁵⁹.

Após os dois primeiros casos de contaminação confirmados na Itália – em 30 de janeiro –, o Primeiro-Ministro Giuseppe Conte anunciou a suspensão dos voos com origem e destino da China²⁶⁰. Contudo, em virtude da postura inicial de minimização da doença, a demora na adoção de medidas nacionais de isolamento pelo Governo italiano para conter a contaminação – que somente no dia 8 de março decidiu por isolar a região da Lombardia, mais afetada pelo surto²⁶¹ – fez com que o vírus rapidamente se disseminasse pela população, o que levou o departamento de proteção civil da região do Piemonte, no norte de Itália, a

²⁵⁶ China, Japão, Malásia, Singapura, Coreia do Sul, Tailândia, Vietnã, Nepal, Camboja, Sri Lanka, Emirados Árabes, Índia, Filipinas, Rússia, Irã, EUA, Canadá, França, Alemanha, Finlândia, Suécia, Bélgica, Itália, Reino Unido, Espanha, Austrália e Egito (AO MENOS 27 países têm casos confirmados de coronavírus, incluindo a China. G1, 23 jan. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2020/01/23/numero-de-paises-com-casos-confirmados-de-coronavirus.ghtml>. Acesso em 3 mar. 2020).

²⁵⁷ OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus. OPAS-OMS, 30 jan. 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/30-1-2020-who-declares-public-health-emergency-novel-coronavirus>. Acesso em: 3 de jul. 2022.

²⁵⁸ O Regulamento Sanitário Internacional (RSI) é um instrumento jurídico que vincula 196 Estados, incluídos os membros da Organização Mundial da Saúde, com o objetivo de “prevenir, proteger, controlar e dar uma resposta de saúde pública contra a propagação internacional de doenças, de maneiras proporcionais e restritas aos riscos para a saúde pública, e que evitem interferências desnecessárias com o tráfego e o comércio internacionais”, de acordo com o teor de seu art. 2º, obrigando os Estado ao dever notificarem à OMS surtos de doenças e eventos de saúde pública.

²⁵⁹ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Regulamento Sanitário Internacional*, 2005. <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/paf/regulamento-sanitario-internacional/arquivos/7181json-file-1>. Acesso em: 22 set. 2021,

²⁶⁰ ITÁLIA confirma primeiros casos de coronavírus no país. G1, 30 jan. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2020/01/30/italia-confirma-primeiros-casos-de-coronavirus-no-pais.ghtml>. Acesso em: 3 mar. 2020.

²⁶¹ HÁ UM MÊS, Itália resistiu a tomar medidas mais restritivas contra coronavírus; hoje soma 7,5 mil mortes. G1, 25 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/25/ha-um-mes-italia-resistiu-a-tomar-medidas-mais-restritivas-contr-coronavirus-hoje-soma-75-mil-mortes.ghtml>. Acesso em 4 abr. 2020.

elaborar um protocolo com critérios – etário e de condições de saúde – para eleger a quais vítimas seria negado o acesso a tratamento de terapia intensiva caso a ocupação dos leitos disponíveis aumentasse²⁶².

Em Bérghamo, na região da Lombardia, o elevado número de mortes fez com que os crematórios funcionassem em sua capacidade máxima e as funerárias não dessem conta de enterrar as vítimas da covid-19. Os caixões acumularam-se em cemitérios e igrejas, sendo transportados por caminhões do Exército para outras regiões. O principal hospital de Bérghamo teve esgotados seus leitos de UTI, com a ocorrência de mortes de pessoas em casas de repouso e em seus lares²⁶³. A Itália registrou o primeiro óbito por covid-19 em 21 de fevereiro – quando havia 20 casos confirmados – e em 25 de março alcançou a marca de 7.503 óbitos²⁶⁴ – com mais de 74.386 casos²⁶⁵.

Diante do cenário mundial, o que até então era classificado como uma epidemia – isto é, quando o aumento no número de casos de determinada doença é muito acima do esperado, ocorrendo em diversas regiões, sem uma delimitação geográfica específica, mas ainda sem atingir nível global²⁶⁶ –, em razão dos níveis de contaminação do novo coronavírus, que atingiu 120 Estados, no dia 11 de março de 2020 a Organização Mundial da Saúde elevou a covid-19 à categoria de pandemia²⁶⁷ – quando o aumento no número de casos, muito acima do esperado, atinge escala global, de modo a alcançar vários Estados em diversos continentes²⁶⁸. Naquele momento, a OMS já recomendava aos Estados a testagem da

²⁶² ITALIANS over 80 'will be left to die' as country overwhelmed by coronavirus: hardest-hit region drafts new proposals saying who will live and who will die. The Telegraph, 14 mar. 2020. Disponível em: <https://www.telegraph.co.uk/news/2020/03/14/italians-80-will-left-die-country-overwhelmed-coronavirus/>. Acesso em: 1 dez. 2020.

²⁶³ PACHO, Lorena. A dilacerante situação de Bergamo, a cidade italiana que não tem como cremar seus mortos. El País. Roma: 20 mar. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-03-19/bergamo-nao-consegue-enterrar-seus-mortos-e-exercito-leva-corpos-para-cremacao-em-outras-cidades.html?rel=mas>. Acesso em: 1 dez. 2020.

²⁶⁴ OUR WORLD IN DATA. Coronavirus (COVID-19) deaths: Italy. Disponível em: <https://ourworldindata.org/covid-deaths?country=~ITA#cumulative-confirmed-deaths-per-million-people>. Acesso em: 27 set. 2022.

²⁶⁵ OUR WORLD IN DATA. Coronavirus (COVID-19) cases: Italy. Disponível em: <https://ourworldindata.org/covid-cases?country=~ITA>. Acesso em: 27 set. 2022.

²⁶⁶ ENTENDA o que é uma pandemia e as diferenças entre surto, epidemia e endemia. Instituto Butantan. Disponível em: <https://butantan.gov.br/covid/butantan-tira-duvida/tira-duvida-noticias/entenda-o-que-e-uma-pandemia-e-as-diferencas-entre-surto-epidemia-e-endemia>. Acesso em: 10 mai 2021.

²⁶⁷ ORGANIZAÇÃO Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus. UNA-SUS, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em 3 jan. 2022.

²⁶⁸ QUAL é a diferença entre surto, epidemia, pandemia e endemia? TELESSAÚDE DE SÃO PAULO. Disponível em: <http://mod.lk/telesaud>. Acesso em: 3 set 2021.

população, a adoção de medidas de isolamento e rastreio de contato como formas de controle da transmissão do vírus²⁶⁹. A Europa havia se tornado o epicentro da pandemia do novo coronavírus²⁷⁰.

Em 14 de março de 2020, com 195 mortes e 6.391 casos confirmados, o Primeiro-Ministro da Espanha, Pedro Sánchez, anunciou estado de emergência e determinou *lockdown*²⁷¹ em todo o território espanhol, admitindo a circulação de pessoas apenas em casos excepcionais, tais como atendimento médico, compra de medicamentos e alimentos, retorno da população aos seus locais de residência habitual e deslocamento para instituições financeiras. A Espanha encerrou aquele mês, no dia 31, com 95.923 casos registrados²⁷² e 8.464 mortes, sendo 913 mortes nas últimas 24 horas²⁷³.

O então Primeiro-Ministro do Reino Unido, Boris Johnson, e o então Presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, inicialmente optaram por negar a letalidade do novo coronavírus, menosprezar o distanciamento social e aceitar que o vírus inevitavelmente seria transmitido pela população, o que acarretaria na suposta “imunidade de rebanho” (*herd immunity*), que tornaria a população imune por meio da sua exposição ao vírus, conduta que foi incentivada por ambos os líderes²⁷⁴.

Contudo, por meio do relatório intitulado *impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand*, publicado originalmente em 16 de março de 2020²⁷⁵, e revisado em 26 de março de 2020 sob o título *the*

²⁶⁹ ORGANIZAÇÃO Mundial da Saúde declara novo coronavírus uma pandemia. ONU News, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706881>. Acesso em 3 jan. 2022.

²⁷⁰ OMS: “Europa é agora o epicentro da pandemia” do novo coronavírus. ONU News, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/03/1707301>. Acesso em: 3 set. 2021.

²⁷¹ Palavra de origem inglesa que designa o isolamento social ou restrição a circulação e acesso de pessoas a determinados espaços públicos, imposto como medida de segurança; pode ainda designar qualquer bloqueio ou fechamento total, especialmente, de um lugar (*LOCKDOWN*. In: DÍCIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2022. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/lockdown>. Acesso em: 3 jan 2022).

²⁷² OUR WORLD IN DATA. Coronavirus (COVID-19) cases: Spain. Disponível em: <https://ourworldindata.org/covid-cases?country=~ESP>. Acesso em: 27 set. 2022.

²⁷³ OUR WORLD IN DATA. Coronavirus (COVID-19) deaths: Spain. Disponível em: <https://ourworldindata.org/covid-deaths?country=~ESP#cumulative-confirmed-deaths-per-million-people>. Acesso em: 27 set. 2022.

²⁷⁴ LANDLER, Mark; CASTLE, Stephen. Behind the Virus Report That Jarred the U.S. and the U.K. to Action. The New York Times, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/03/17/world/europe/coronavirus-imperial-college-johnson.html>. Acesso em: 3 jan. 2022.

²⁷⁵ FERGUSON, Neil M. *et al.* Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand. In: *Imperial College London*. 16 mar. 2020. Disponível em: <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-NPI-modelling-16-03-2020.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2022.

*global impact of COVID-19 and strategies for mitigation and suppression*²⁷⁶, o Centro de Análise Global de Doenças Infecciosas do *Imperial College* de Londres²⁷⁷ abordou a projeção da taxa de mortalidade e o aumento do número de casos na hipótese de não serem adotadas medidas de contenção da disseminação do vírus, as chamadas intervenções não farmacêuticas, entre as quais se incluem a obrigatoriedade do uso de máscaras, determinação de isolamento social em menor ou maior grau (*lockdown*), suspensão de aulas e eventos que geram aglomeração, suspensão de atividades econômicas e interrupção de serviços não essenciais, entre outras.

No relatório, o *Imperial College* ressaltou que a suposta estratégia da imunidade de rebanho acarretaria em número de hospitalizações superior ao de leitos disponíveis no sistema de saúde, levando ao colapso do sistema de saúde. Nos Estados Unidos, o aumento do número de hospitalizações decorrente da alta taxa de transmissão do vírus, ocasionada pela baixa adesão às intervenções não farmacêuticas, fez com que um hospital da Geórgia consumisse, em apenas 6 dias, suprimentos previstos para 5 meses de uso, tais como luvas, aventais e máscaras, deixando os profissionais de saúde com o risco de ficarem expostos²⁷⁸.

O então Primeiro-Ministro do Reino Unido – em razão da projeção apresentada pelo relatório do *Imperial College*²⁷⁹ – e o então Presidente dos Estados Unidos – possivelmente em virtude da queda do seu desempenho nas pesquisas eleitorais, que apontavam dificuldades para sua reeleição²⁸⁰ –, passaram a adotar medidas de contenção do novo coronavírus, mudando o discurso negacionista²⁸¹ até então adotado.

²⁷⁶ WALKER, Patrick G.T. *et al.* The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression. In: *Imperial College London*. 26 mar. 2020. Disponível em: <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-Global-Impact-26-03-2020.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2022.

²⁷⁷ O Centro de Análise Global de Doenças Infecciosas do *Imperial College* é reconhecido internacionalmente pela excelência na pesquisa científica, conta com uma equipe de 50 cientistas e mantém vínculo com a OMS. O grupo do *Imperial College* orientou o Governo britânico na adoção de políticas públicas e tomada de decisões sanitárias nas epidemias de SARS, gripe aviária e gripe suína, sendo considerado “as a sort of gold standard, it’s mathematical models feeding directly into government policies” (LANDLER, Mark; CASTLE, Stephen. Behind the Virus Report That Jarred the U.S. and the U.K. to Action. *The New York Times*, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/03/17/world/europe/coronavirus-imperial-college-johnson.html>. Acesso em: 3 jan. 2022).

²⁷⁸ SPOCCHIA, Gino. Coronavirus: US hospital uses five months' worth of supplies in six days as shortages hit. *Independent*. 17 mar. 2020. Disponível em: <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/coronavirus-us-hospital-georgia-shortages-healthcare-a9406411.html>. Acesso em: 3 jan. 2022.

²⁷⁹ DE MIGUEL, Rafa. Quando o coronavírus obrigou Boris Johnson a deixar de ser Boris Johnson. *El País*. Londres, 22 mar. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-03-23/quando-o-coronavirus-obrigou-boris-johnson-a-deixar-de-ser-boris-johnson.html>. Acesso em: 3 jan. 2022.

²⁸⁰ DIAS, Marina. Trump muda discurso, recomenda máscaras e diz que pandemia 'vai piorar antes de melhorar'. *Folha de São Paulo*. 21 jul. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/07/trump>

Além do relatório elaborado pelo *Imperial College* de Londres publicado em março de 2020, o impacto direto das intervenções não farmacêuticas na redução do contágio do novo coronavírus foi ratificado, em outubro de 2020, por estudo publicado no *International Journal of Infectious Diseases* que analisou a eficácia de tais medidas em 190 Estados, no período de 23 de janeiro a 13 de abril de 2020, por meio da análise de quatro intervenções não farmacêuticas, quais sejam: obrigatoriedade do uso de máscara; isolamento social; distanciamento social e restrição na mobilidade urbana. A combinação das medidas resultou em uma redução de 62,81% no número de novas infecções²⁸².

Acrescenta-se, ainda, pesquisa publicada em dezembro de 2020, na revista *Science*, intitulada *inferring the effectiveness of government interventions against COVID-19*, que analisou, no período de 21 de janeiro de 2020 a 30 de maio de 2020, em 41 Estados, a efetividade de sete intervenções não farmacêuticas na redução do contágio, quais sejam: limitação de aglomerações a 1.000 pessoas ou menos (23%); limitação de aglomerações a 100 pessoas ou menos (34%); limitação de aglomerações a 10 pessoas ou menos (42%); fechamento de atividades presenciais de alto risco (18%); fechamento de atividades presenciais não essenciais (27%); fechamento de escolas e universidades em conjunto (38%); emissão de ordens de permanência em casa, de modo adicional às demais NPIs (13%)²⁸³. Com isso, o estudo concluiu que algumas intervenções foram muito mais efetivas do que

muda-discurso-recomenda-mascaras-e-diz-que-pandemia-vai-piorar-antes-de-melhorar.shtml. Acesso em: 3 jan. 2022.

²⁸¹ Negacionismo pode ser definido como: “1. [História] Ideologia da pessoa que nega ou não aceita um fato comprovado e documentado, analisando esse fato com argumentos ou pontos de vista sem fundamentos históricos; revisionismo: negacionismo da ciência; 2. Atitude da pessoa que não aceita alguma coisa como verdadeira ou nega a existência dessa coisa. 3. Comportamento da pessoa que nega ou não aceita um fato cientificamente comprovado” (NEGACIONISMO. In: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2022. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/negacionismo>. Acesso em: 3 jan. 2022).

²⁸² BO, Yacong; GUO, Cui; LIN, Changqing. Effectiveness of non-pharmaceutical interventions on COVID-19 transmission in 190 countries from 23 January to 13 April 2020. In: *International Journal of Infectious Diseases*. International Society for Infectious Diseases. 28 out. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijid.2020.10.066>. Acesso em: 3 jan. 2022.

²⁸³ Em que pese a emissão de ordens de permanência em casa tenha aparentado uma baixa redução do contágio, o estudo explica que a medida foi adotada pelos Estados de modo adicional ao fechado de instituições educacionais, ao fechado de negócios não essenciais e à proibição de reuniões, medidas que já haviam sido implementadas, fazendo com que a ordem de isolamento social, nesse contexto, não tivesse contribuído com um impacto alto na redução da transmissão: “we found that issuing a stay-at-home order had a small effect when a country had already closed educational institutions and nonessential businesses and had banned gatherings. In contrast, Flaxman et al. and Hsiang et al. included the effect of several NPIs in the effectiveness of their stay-at-home order (or “lockdown”) NPIs and accordingly found a large effect for this NPI” (BRAUNER, Jan M.; MINDERMAN, Sören; SHARMA, Mrinank. Inferring the effectiveness of government interventions against COVID-19. In: *Science*, vol. 371, nº 6.531, 15 dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1126/science.abd9338>. Acesso em: 3 jan. 2022).

outras, o que permite orientar a adoção, pelos Estados, de medidas de redução da transmissão do vírus em áreas estratégicas, conforme o cenário epidemiológico em diferentes territórios e lapsos temporais.

3.2 Panorama geral dos primeiros meses da covid-19 no Brasil: do negacionismo ao epicentro da pandemia na América Latina.

Diante do cenário mundial que se desenhava no mundo em janeiro de 2020 – que levou à declaração, em 30 de janeiro daquele ano, da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) pela Organização Mundial da Saúde²⁸⁴ –, no Brasil, o Ministério da Saúde, tendo então a sua frente o Ministro Luiz Henrique Mandetta, editou a Portaria GM-MS nº 188, em 3 de fevereiro de 2020, que declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) em decorrência da infecção pelo novo coronavírus²⁸⁵. Por meio desse ato normativo, reconhecendo a necessidade de um esforço conjunto e coordenado de ações a serem adotadas, nas três esferas de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), com vistas a identificação e acompanhamento dos casos suspeitos e confirmados de infecção pelo SARS-CoV-2, o Ministério da Saúde estabeleceu o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV), gerido pela Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS), a fim de que funcionasse como mecanismo de gestão coordenada, em âmbito nacional, da resposta à emergência sanitária²⁸⁶.

Em 26 de fevereiro de 2020, o primeiro caso de infecção por novo coronavírus foi confirmado pelo Ministério da Saúde: um homem, de 61 anos, que havia passado pela região da Lombardia, na Itália, e estava internado no Hospital Israelita Albert Einstein. Naquele momento, outros 20 casos suspeitos de infecção pelo SARS-CoV-2 eram monitorados pelo Ministério da Saúde, em 7 Estados da Federação²⁸⁷, dos quais 12 vieram da Itália. O

²⁸⁴ OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus. OPAS-OMS, 30 jan. 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/30-1-2020-who-declares-public-health-emergency-novel-coronavirus>. Acesso em: 3 de jul. 2022.

²⁸⁵ BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM-MS nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. *Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV)*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 17 set. 2021.

²⁸⁶ *Ibidem*.

²⁸⁷ Quais sejam: Paraíba, Pernambuco, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Santa Catarina.

Ministério, então, recomendou a adoção de medidas de higiene pela população como forma de evitar a disseminação do vírus²⁸⁸.

Em 11 de março – mesmo dia em que foi declarada a pandemia da covid-19 pela Organização Mundial da Saúde –, o Ministério solicitou ao Congresso Nacional destinação de recursos para o enfrentamento do novo coronavírus. Contudo, as medidas adotadas pelo Ministério da Saúde aparentavam-se em descompasso com a postura adotada pelo Presidente da República Jair Bolsonaro²⁸⁹, que nos dias 15 e 16 daquele mesmo mês minimizou a letalidade do vírus²⁹⁰, promoveu aglomerações, participou de manifestações e manteve contato físico com apoiadores²⁹¹, contrariando recomendação do Ministério no sentido de que o Presidente da República deveria ser monitorado²⁹² e evitar contato com outras pessoas no período de sete dias, em virtude da confirmação, no dia 12 de março, de que o Secretário de Comunicação da Presidência, Fábio Wajngarten, havia contraído o novo coronavírus após viagem da comitiva do Presidente da República para os Estados Unidos²⁹³.

Na mesma direção das medidas preventivas adotadas por Chefes de Estado e de Governo ao redor do mundo, os Estados do Rio de Janeiro, por meio do Decreto nº 46.973, de

²⁸⁸ CORONAVÍRUS: Brasil confirma primeiro caso da doença. UNA-SUS, 27 fev. 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/coronavirus-brasil-confirma-primeiro-caso-da-doenca>. Acesso em 3 jan. 2022.

²⁸⁹ Até o encerramento dessa pesquisa, a Presidência da República ainda é ocupada por Jair Bolsonaro, razão pela qual não se utiliza a expressão “então Presidente da República”, diferentemente da alusão feita a Donald Trump e Boris Johnson. Contudo, ressalte-se que, em 30 de outubro de 2022, será realizado o segundo turno das eleições presidenciais entre Luiz Inácio Lula da Silva e Jair Bolsonaro, ocasião em que será definido quem ocupará a Presidência da República entre 2023 e 2026.

²⁹⁰ SCHUCH, Matheus. Coronavírus ‘não é tudo isso o que dizem’, afirma Bolsonaro. Valor Econômico. Brasília: 16 mar. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/03/16/coronavirus-nodo-tudo-isso-o-que-dizem-afirma-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 3 set. 2021.

²⁹¹ BOLSONARO rompe isolamento e aparece em manifestação a favor do governo. Correio Braziliense. 15 mar. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/03/15/interna_politica,834451/bolsonaro-rompe-isolamento-e-aparece-em-manifestacao.shtml. Acesso em: 3 set. 2021. BOLSONARO vê “histeria” com coronavírus e diz que “economia não pode parar”. InfoMoney. 16 mar. 2020. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/bolsonaro-ve-histeria-com-coronavirus-e-diz-que-economia-nao-pode-parar>. Acesso em: 3 set. 2021; BOLSONARO volta a descumprir quarentena e diz que há ‘superdimensionamento’. Correio Braziliense. 16 mar. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/03/16/interna_politica,834597/bolsonaro-volta-a-descumprir-quarentena-ha-superdimensionamento.shtml. Acesso em: 3 set. 2021.

²⁹² ORTIZ, Delis. Ministro da Saúde recomenda a Bolsonaro novo teste de coronavírus e monitoramento. G1, 13 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/13/bolsonaro-fara-novo-teste-de-coronavirus-e-ficara-em-isolamento-diz-ministro-da-saude.ghtml>. Acesso em: 3 set. 2020.

²⁹³ ORTIZ, Delis; RODRIGUES, Mateus; MAZUI, Guilherme. Membros da comitiva que viajou com Bolsonaro para os EUA fazem teste do novo coronavírus. G1, 12 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/12/membros-da-comitiva-que-viajou-com-bolsonaro-para-os-eua-fazem-teste-do-novo-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 3 set. 2021.

16 de março de 2020, e São Paulo, com base no Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2020²⁹⁴, editados pelos então Governadores Wilson Witzel e João Dória, determinaram a restrição a circulação de pessoas e suspensão de aulas, eventos e atividades econômicas²⁹⁵.

Em 20 de março de 2020, menos de um mês após a confirmação do primeiro caso de covid-19, o Ministério da Saúde, por meio da Portaria GM-MS nº 454, declarou o estado de transmissão comunitária do novo coronavírus em todo o território nacional²⁹⁶, que se traduz na “ocorrência de casos sem vínculo a um caso confirmado, em área definida”, de modo que “não é possível rastrear qual a origem da infecção, indicando que o vírus circula entre as pessoas, independente de terem viajado ou não para o exterior”²⁹⁷. Ou seja, a transmissão comunitária é a “modalidade de circulação na qual as autoridades de saúde não conseguem mais rastrear o primeiro paciente que originou as cadeias de infecção, ou quando esta já envolve mais de cinco gerações de pessoas”²⁹⁸, o que indica a alta disseminação do vírus. Diante disso, na ocasião, o Ministério recomendou o isolamento, em casa, de pessoas “com sintomas e das que moram no mesmo espaço de quem apresentou sinais da infecção”²⁹⁹, evitando aglomerações e a circulação em locais públicos.

Embora o Ministério da Saúde, diante dos fatos ocorridos em Estados como Itália e Espanha, tratasse a pandemia da covid-19 com certa gravidade, orientando a população a utilizar máscaras, adotar medidas de higiene e isolamento social, o Presidente da República – na mesma linha do discurso adotado, inicialmente, pelo então Presidente dos Estados Unidos

²⁹⁴ BRASIL. Governo do Estado do Rio de Janeiro. *Decreto nº 64.881*. Decreta quarentena no Estado de São Paulo, no contexto da pandemia do COVID-19 (Novo Coronavírus), e dá providências complementares. Palácio dos Bandeirantes, 22 mar. 2020. DOE 23 mar. 2020. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64881-22.03.2020.html>. Acesso em: 13 nov. 2021.

²⁹⁵ BRASIL. Governo do Estado do Rio de Janeiro. *Decreto nº 46.973*. Reconhece a situação de emergência na saúde pública do Estado do Rio de Janeiro em razão do contágio e adota medidas enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19), e dá outras providências. Rio de Janeiro, 16 mar. 2020. DOE 17 mar. 2020. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afriLoop=69475606793442201&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC42000008239&_adf.ctrl-state=nf3buusf6_9. Acesso em: 13 nov. 2021.

²⁹⁶ BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM-MS nº 454, de 20 de março de 2020. *Declara, em todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do coronavírus (covid-19)*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-454-de-20-de-marco-de-2020-249091587>. Acesso em: 17 set. 2021.

²⁹⁷ BRASIL. Governo do Estado do Ceará. *Coronavírus: o que é transmissão comunitária?*. 2020. Disponível em: <https://coronavirus.ceara.gov.br/o-que-e-transmissao-comunitaria>. Acesso em: 18 set. 2021.

²⁹⁸ VALENTE, Jonas. COVID-19: governo declara transmissão comunitária em todo o país. Agência Brasil. 20 de mar. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-03/covid-19-governo-declara-transmissao-comunitaria-em-todo-o-pais>. Acesso em: 18 set. 2021.

²⁹⁹ *Ibidem*.

e pelo então Primeiro-Ministro do Reino Unido –, em coletiva de imprensa realizada no mesmo dia 20 de março de 2020, voltou a minimizar a gravidade da doença³⁰⁰. Dias depois, em pronunciamento oficial³⁰¹ transmitido em cadeia nacional de rádio e televisão no dia 24 de março de 2020, o Chefe do Executivo manteve o discurso de minimização da letalidade do novo coronavírus e de contrariedade às medidas de contenção da disseminação do SARS-CoV-2 adotadas por autoridades estaduais e municipais, especialmente a restrição a circulação de pessoas, restrição de atividades econômicas, isolamento social e fechamento de escolas³⁰². No mês seguinte, o Brasil se tornou o epicentro da pandemia da covid-19 na América Latina, de acordo com relatório do *Imperial College* de 8 de maio de 2020 daquele ano³⁰³.

Em 2 abril de 2020, relatório técnico elaborado pelo Grupo de Métodos Analíticos de Vigilância Epidemiológica (MAVE), pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), em parceria, apresentou uma estimativa do risco de espalhamento da covid-19 para o interior do Brasil, apontando Municípios que possivelmente seriam mais impactados pela covid-19, utilizando como critério a vulnerabilidade social dos Municípios, dispostos em cinco classes, que variavam entre “A” (menos vulnerável) e “E” (mais vulnerável). Esse critério teve como indicadores:

expectativa de vida ao nascer, índice de GINI, componente de escolaridade do IDH (IDHedu), % população vivendo em situação de extrema pobreza, % população vivendo em área urbana, % de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados, % de domicílio com água encanada, % de domicílio sem energia elétrica³⁰⁴.

³⁰⁰ SAKAMOTO, Leonardo. “Gripezinha”: menosprezo de Bolsonaro por coronavírus o tornou cúmplice. UOL Notícias, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/leonardo-sakamoto/2020/03/20/gripezinha-menosprezo-de-bolsonaro-por-coronavirus-o-tornou-cumplice.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 18 set. 2021; CAMAROTTI, Gerson. Em meio à pandemia de coronavírus, Bolsonaro diz que 'gripezinha' não vai derrubá-lo. G1, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/gerson-camarotti/post/2020/03/20/em-meio-a-pandemia-de-coronavirus-bolsonaro-diz-que-gripezinha-nao-vai-derruba-lo.ghtml>. Acesso em: 18 set. 2021.

³⁰¹ TV BRASILGOV. Pronunciamento Oficial do Presidente da República, Jair Bolsonaro (5min12secs.). YouTube, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=VWsDcYK4STw>. Acesso em: 20 ago. 2021.

³⁰² BRITO, Ricardo. Bolsonaro volta a se referir ao coronavírus como gripezinha, critica governadores e gera reação. Uol Economia, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2020/03/24/bolsonaro-volta-a-se-referir-ao-coronavirus-como-gripezinha-e-criticar-governadores-por-restricoes.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 18 set. 2020.

³⁰³ MELLAN, Thomas A.; HOELTGEBAUM, Henrique H. *et al.*, Report 21: Estimating COVID-19 cases and reproduction number in Brazil. In: *Imperial College*. Londres: 8 maio 2020. Disponível em: <https://www.imperial.ac.uk/mrc-global-infectious-disease-analysis/covid-19/report-21-brazil>. Acesso em: 18 set. 2021.

³⁰⁴ ESTIMATIVA de risco de espalhamento da COVID-19 nos estados brasileiros e avaliação da vulnerabilidade socioeconômica nos municípios. Relatório nº 3 do Grupo de Métodos Analíticos de Vigilância Epidemiológica

Na ocasião, o relatório apontou que, na região Norte, o foco da doença era “Manaus e os municípios a jusante no Rio Amazonas”, e que “todas as capitais estaduais e o DF têm grande probabilidade de acumular casos graves no curto prazo, por ter uma vulnerabilidade geográfica alta para importação de casos, e um contingente grande de população idosa”, aliado à “insuficiência na disponibilidade de leitos hospitalares”. Ademais, de acordo com o relatório, naquele momento, “os estados com maior probabilidade de interiorização da epidemia para municípios vizinhos são: AM, BA, CE, GO, MG, PR, RJ, SC, SP”, e que, à época, “os estados com aumento exponencial de casos são: AM, BA, ES, GO, MA, MG, MS, PR, RJ, RS, SP”³⁰⁵.

Essa projeção se confirmou, meses depois, com a crise de abastecimento de oxigênio e a ocupação de leitos de UTI ocorridos no Estado do Amazonas, especialmente em Manaus, em janeiro de 2021. A crise sanitária se agravou, e em 14 de janeiro de 2021 deflagrou-se uma crise de abastecimento de oxigênio naquele Estado, levando pessoas a morrer por asfixia. Outros 30 Municípios do Estado do Amazonas enfrentaram a falta de oxigênio e de leitos em Unidades de Terapia Intensiva (UTI), fazendo com que muitos pacientes precisassem ser transferidos para outros Estados brasileiros, familiares tentassem adquirir cilindros de oxigênio por sua própria conta e setores da sociedade civil no Brasil se mobilizassem para enviar cilindros de oxigênio ao Estado³⁰⁶. Nos autos da ADPF nº 756³⁰⁷, a Advocacia-Geral da União informou que o Ministério da Saúde teve ciência da escassez de oxigênio em

(MAVE), PROCC/Fiocruz e EMap/FGV, 2 abr. 2020, p. 2-7 Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/40509/Relatorios_tecnico_COVID-19_procc-emap-covid-19-reporte3_resultados.pdf?jsessionid=263AAA6A0F536312307ECC9B880955DE?sequence=5. Acesso em: 3 set. 2020.

³⁰⁵ *Ibidem*.

³⁰⁶ INFORME ENSP. Falta de oxigênio causa mortes e revela colapso em Manaus, que já soma mais de quatro mil mortes em 2021. Fiocruz, 4 mar. 2021. Disponível em: <https://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/50926>. Acesso em: 3 set. 2021.

³⁰⁷ Na ocasião, deferida a medida liminar, o Supremo Tribunal Federal determinou que a União promovesse apresentasse um plano e promovesse ações com vista a solucionar a grave crise ocorrida em Manaus, especialmente por meio do suprimento de estabelecimentos de saúde com cilindros de oxigênio e outros insumos, a fim de que fosse possível o atendimento dos pacientes (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 756. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 15.01.2021).

Manaus no dia 8 de janeiro³⁰⁸. Naquele mês, o Amazonas registrou um total de 2.832 mortes a mais por covid-19, das quais 2.195 em Manaus³⁰⁹.

A falta de oxigênio atingiu, inclusive, UTIs neonatais de maternidades do Estado. Entre recém-nascidos e prematuros, 10 bebês da Maternidade Azilda da Silva Marreiro, em Manaus, correram risco de morte por asfixia, somente tendo sido salvos em razão da ventilação manual feita durante horas pelos médicos³¹⁰.

Entre 2020 e 2022, o Ministério da Saúde teve à sua frente quatro diferentes Ministros: Luiz Henrique Mandetta (até 16 de abril de 2020); Nelson Teich (16 de abril de 2020 – 15 de maio de 2020); Eduardo Pazuello (15 de maio de 2020 – 15 de março de 2021) e Marcelo Queiroga (atual Ministro), com posturas variadas em relação ao grau de alinhamento ideológico com o Presidente da República³¹¹.

Ademais, pesquisa intitulada *spatiotemporal pattern of COVID-19 spread in Brazil*, publicada na revista *Science* em 14 de abril de 2021, analisou, por semana epidemiológica, como se deu a disseminação do novo coronavírus e o aumento progressivo das mortes para o interior do Brasil, a fim de identificar se houve uma resposta rápida para conter a transmissão.

Por meio da análise do contexto subjacente a cada espaço territorial, da adesão às medidas sanitárias de restrição e da intensidade do distanciamento físico, o material apontou, entre outras conclusões, a falta de coordenação das regiões na adoção de medidas de isolamento e de abertura como um fator que pode ter contribuído para a propagação do vírus³¹². A pesquisa ressalta, ainda, que a complexidade da pandemia impede que a situação

³⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informações prestadas pela Advocacia-Geral da União nos autos da ADPF nº 756. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/saude-sabia-falta-oxigenio-manauas.pdf>. Acesso em: 3 set. 2021.

³⁰⁹ HÁ um ano, Manaus enfrentava caos por falta de oxigênio nos hospitais; veja fotos. G1, 14 jan. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2022/01/14/ha-um-ano-manauas-enfrentava-caos-por-falta-de-oxigenio-nos-hospitais-veja-fotos.ghtml>. Acesso em: 3 mar. 2022; LIMA, Leanderson. Caos na Pandemia: Sem oxigênio, pacientes morrem asfixiados em Manaus. *Amazonia Real*. 14 jan. 2021. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/caos-na-pandemia-sem-oxigenio-pacientes-morrem-asfixiados-em-manauas/>. Acesso em: 3 mar. 2022.

³¹⁰ LIMA, Leanderson. Caos na Pandemia: O relato da falta de oxigênio para bebês em maternidade de Manaus. *Amazonia Real*. 19 jan. 2021. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/caos-na-pandemia-o-relato-da-falta-de-oxigenio-para-bebes-em-maternidade-de-manauas/>. Acesso em: 3 mar. 2022.

³¹¹ MOTTA, Anaís. Mandetta, Teich, Pazuello e Queiroga: os 4 ministros da Saúde da pandemia. UOL Notícias, 15 mar. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/03/15/mandetta-teich-pazuella-e-queiroga-os-4-ministros-da-saude-da-pandemia.htm>. Acesso em: 3 set. 2022.

³¹² CASTRO, Marcia C. *et al.* Spatiotemporal pattern of COVID-19 spread in Brazil. In: *Science*, vol. 372, nº 6544, 14 abr. 2021, pp. 821-826. Disponível em: <https://doi.org/10.1126/science.abh1558>. Acesso em: 3 set. 2021.

epidemiológica seja explicada apenas por uma variável, sendo, antes, uma soma de diversos fatores. Contudo, suscita que a falta da coordenação de uma resposta nacional para o enfrentamento do problema pode ter contribuído para o maior espalhamento do vírus³¹³, potencializando que o Brasil passasse a se tornar o epicentro do novo coronavírus.

3.3 Linhas de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal na pandemia da covid-19.

O cenário de emergência sanitária provocada pela pandemia da covid-19 revelou problemas estruturais que já existiam na saúde pública brasileira, aprofundando tais deficiências em razão da dimensão da crise. Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal foi instado a intervir em diversos aspectos da gestão da pandemia, notadamente em razão das ações e omissões do Governo federal.

No julgamento das medidas liminares formuladas nas ADIs nº 6.341³¹⁴, 6.343³¹⁵ e 6.362³¹⁶, nas ADPFs nº 672³¹⁷ e 770³¹⁸, e na Rcl nº 40.366³¹⁹, o Supremo Tribunal Federal ressaltou a inexistência de hierarquia entre as entidades federativas, reconhecendo as competências comum e concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para adotarem medidas administrativas sanitárias e legislarem sobre o combate à covid-19, nos moldes dos arts. 23, inc. II, 24, inc. XII, e 30, inc. II, da CRFB. Isso porque o federalismo cooperativo, adotado no Brasil, exige das entidades federativas o apoio mútuo, de modo que os entes estaduais e municipais não estariam excluídos da possibilidade de adotarem medidas sanitárias – administrativas e legislativas – que se lhes afigurassem necessárias à prevenção da covid-19, à luz de suas respectivas realidades regionais e locais.

³¹³ *Ibidem*.

³¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341/DF. Rel. Min. Edson Fachin, j. 15.04.2020.

³¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.343/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 06.05.2020.

³¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.362/DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 02.09.2020.

³¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes, J. 08.04.2020.

³¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 770/DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 24.02.2021.

³¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 40.366. Rel. Min. Rosa Weber, j. 08.05.2020.

Desse modo, o regular exercício das prerrogativas constitucionais deferidas a Estados e Municípios sujeita-se a limitações decorrentes da observância das normas gerais editadas pela União. Com isso, a pretexto de exercer tal prerrogativa constitucional, foi editada a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre medidas para enfrentamento da covid-19³²⁰.

Quanto à questão orçamentária, em 13 de maio de 2020, o Supremo Tribunal Federal referendou medida liminar deferida nos autos da ADI nº 6.357 para, durante a emergência em saúde pública de importância nacional e o estado de calamidade pública, afastar as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias quanto à demonstração de adequação e compensação orçamentária para a criação e expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da covid-19³²¹.

Especialmente no que toca à tutela de grupos vulneráveis, o Tribunal foi instado a se manifestar quanto às falhas estruturais e omissões do Poder Público no combate à pandemia da covid-19 entre os povos indígenas e à vacinação nas comunidades quilombolas.

No primeiro caso, o Supremo Tribunal Federal, ao referendar a medida liminar deferida na ADPF nº 709³²², determinou que a União apresentasse um plano para instalação de barreiras sanitárias com vistas a impedir o ingresso de terceiros nos territórios desses povos, sendo proferidas sucessivas decisões a fim de adequar o plano e, com isso, salvaguardar a saúde e a vida dos povos indígenas. Ressalte-se, ainda, que por ocasião do deferimento da liminar foi determinada a criação de uma “Sala de Situação”, que contou com a participação de representantes dos povos indígenas, da Procuradoria-Geral da República e da Defensoria Pública da União, a fim de discutir o plano e deliberar a respeito da gestão do combate à pandemia, revelando verdadeira tutela estrutural da questão pelo Supremo Tribunal Federal. Ademais, diversas entidades ingressaram no feito na condição de *amicus curiae*, a exemplo do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), do Conselho Indígena Tapajós Arapiuns (CITA) e da Comissão Guarani Yvyrupa (CGY), de maneira a pluralizar o debate constitucional em torno da questão.

³²⁰ BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 13.979*. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, 6 fev. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm#view. Acesso em: 3 set. 2022.

³²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357. Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 13.05.2020.

³²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709. Rel. Min. Roberto Barroso, j. 5.08.2020.

Em relação à vacinação nas comunidades quilombolas, por ocasião do deferimento da medida liminar formulada nos autos da ADPF nº 742, o STF determinou à União que elaborasse, no prazo de 30 dias, plano nacional contendo providências e protocolos sanitários a fim de assegurar a vacinação prioritária de tais grupos, garantida a participação de representantes da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq). Ademais, o Supremo Tribunal determinou a constituição de grupo de trabalho, com composição interdisciplinar e paritário, a fim de monitorar a execução do plano³²³.

No mesmo sentido, em relação à política de vacinação, em 26 de fevereiro de 2021, referendada a medida liminar deferida na ADPF nº 754³²⁴, o Supremo Tribunal Federal determinou que o Governo federal divulgasse, no prazo de 5 dias, ordem de preferência entre os grupos e subgrupos prioritários, entre os quais idosos (mais vulneráveis à doença) e profissionais da saúde (em razão da maior exposição ao vírus), nas distintas fases de imunização contra a covid-19, com base em critérios técnico-científicos.

Em uma postura dialógica, nos autos da ação foi apresentado o Plano Nacional de Operacionalização da vacinação contra a covid-19, medida de enfrentamento da pandemia elaborada pelo Ministério da Saúde em conjunto com o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), por meio do Programa Nacional de Imunizações (PNI)³²⁵ do Departamento de Imunização e Doenças Transmissíveis da Secretaria de Vigilância em Saúde. Ademais, foi ainda apresentado o cronograma previsto para a vacinação pela União, tendo a entidade firmado o

³²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 742. Rel. Min. Edson Fachin, j. 24.02.2021.

³²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 754. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 26.02.2021, DJ 1.03.2021.

³²⁵ O Programa Nacional de Imunizações – formulado em 1973 e institucionalizado em 1975 no Brasil, sendo parte do Programa da Organização Mundial da Saúde – tem como finalidade coordenar a política de imunização da população em nível nacional, por meio de ações que compreendem a compra das vacinas de rotina e definição do segmento populacional a ser imunizado até a sua disponibilização ao público. O PNI visa a prevenção de doenças imunoprevenível por meio da oferta gratuita, pelo Sistema Único de Saúde (SUS), de 32 vacinas que constam do Calendário Nacional de Vacinação, com campanhas anuais que contemplam de recém-nascidos a idosos. A vacinação em massa da população mostrou-se eficaz na erradicação de 5 doenças, quais sejam: varíola, síndrome da rubéola congênita, rubéola, tétano materno e neonatal e poliomielite (BRASIL. Ministério da Saúde. Programa Nacional de Imunizações – Vacinação. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programa-nacional-de-imunizacoes-vacinacao>. Acesso em: 3 set. 2022; BRASIL. Ministério da Saúde. PNI: entenda como funciona um dos maiores programas de vacinação do mundo. 4 ago. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/agosto/pni-entenda-como-funciona-um-dos-maiores-programas-de-vacinacao-do-mundo>. Acesso em: 3 set. 2022).

compromisso de encaminhar, mensalmente, as atualizações do plano contendo as fases da imunização.

A gestão da pandemia pelo Governo federal ensejou a instituição de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), no âmbito do Senado Federal, a fim de apurar suas ações e omissões no enfrentamento da crise sanitária da covid-19, cujas conclusões resultaram na elaboração de relatório, aprovado em 26 de outubro de 2021, que consolidou os elementos colhidos durante os trabalhos da Comissão, contando com a oitiva de diversas autoridades públicas e ampla divulgação por meio televisivo, de modo que a sociedade civil pôde acompanhar as inquirições realizadas. Ademais, no curso dos trabalhos da “CPI da Pandemia”, foram realizadas audiências públicas que contaram com a participação da Organização Não Governamental (ONG) Rio de Paz, assim como familiares das vítimas da covid-19.

Trata-se, portanto, de cenário complexo que envolve a atuação dos três Poderes do Estado, tendo o Supremo Tribunal Federal sido chamado a se manifestar em favor da população e, especialmente, de grupos vulneráveis, entre os quais idosos, povos indígenas e comunidades quilombolas. Assim, conclui-se que o cenário fático revela a configuração de um litígio estrutural, de modo a autorizar, ao Supremo Tribunal Federal, a possibilidade intervenção por meio do estado de coisas inconstitucional, a fim de coordenar as atuações dos diversos organismos do Estado, de modo a superar o quadro fático de grave lesão a direitos fundamentais da população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A complexidade das interrelações políticas, sociais e econômicas faz com que um mesmo fato atinja segmentos populacionais de forma diversificada. A pandemia da covid-19 revela que uma crise sanitária, ainda que global, não atinge a todos de igual forma, mas afeta em diferentes intensidades pessoas de classes sociais mais abastadas, jovens, pessoas marginalizadas, idosos, negros, povos indígenas, comunidades quilombolas e profissionais da saúde, mais expostos em razão do enfrentamento direto do problema.

Diante da natureza do conflito, conclui-se que a crise deflagrada pela disseminação do novo coronavírus que atingiu o Brasil a partir do ano de 2020, cujos efeitos se protraem no tempo e repercutem sobre variadas dimensões da vida, exsurge como um problema estrutural – que envolve diversas autoridades, órgãos e entidades do Estado, e diz respeito a falhas no funcionamento de um sistema – que enseja a configuração de um estado de coisas inconstitucional apto a autorizar a possibilidade, pelo Supremo Tribunal Federal, de seu enfrentamento por meio da coordenação das atividades estatais, em ordem a resguardar o direito à vida e à saúde da população.

Nesse sentido, afirma-se que a complexidade sistêmica, vinculada ao funcionamento das instituições, não seria ajustável a procedimentos idealizados para a solução de demandas de caráter pontual, de maneira que tais litígios, estruturais, reclamam do sistema jurídico a tutela adequada do problema por meio de soluções criativas, que ultrapassem o modelo tradicional de solução de conflitos pautado na contraposição de interesses, na medida em que a complexidade inerente ao problema estrutural dificulta uma análise clara acerca de suas reais causas, o que impede, a nosso ver, uma pré-solução acabada tendente a superar um quadro fático de generalizada inconstitucionalidade e falhas sistêmicas, com variáveis sociais, econômicas e políticas imbricadas no processo de resolução de uma crise sanitária.

Com base no estudo da pandemia da covid-19, nota-se que o Supremo Tribunal Federal, em certas oportunidades, lançou mão de técnicas de solução estrutural de litígios no contexto de enfrentamento da crise, por meio da conservação de sua competência para apreciar a questão levada à sua cognição, da prolação de ordens sucessivas direcionadas aos diversos atores estatais, da determinação da realização de ações concretas, apresentação de

planos e garantia da participação da sociedade civil diretamente interessada, a permitir a pluralização do debate constitucional em torno de questões que produzem elevada tensão entre Poderes do Estado, fazendo com que a solução encontrada possa se revelar mais consentânea com os desafios de concretização de direitos fundamentais em contextos de exceção, que reclamam remédios, igualmente, excepcionais.

Tendo em conta a abertura às possibilidades de soluções criativas, e que o órgão de cúpula do Poder Judiciário nacional adotou modelo estrutural de solução de litígios no cenário da pandemia, sugere-se que o estado de coisas inconstitucional, como deflagrador de uma espécie de processo estrutural, seria proposta vocacionada à contribuir que conflitos dessa natureza possam ter seus efeitos minimizados, atuando o Poder Judiciário, por meio do seu órgão de cúpula, de modo a promover uma arena de interlocução entre os atores sociais e políticos de um Estado.

Atrelado a isso, com base na exposição e exame do contexto político e institucional colombiano, verificou-se que a proposta decisória construída e aperfeiçoada pela Corte Constitucional daquele Estado apresenta pressupostos bem definidos e se revela como uma chave de acesso à prestação da tutela jurisdicional de matriz estrutural. Assim é que, sugere-se, o estado de coisas inconstitucional poderia ser objeto de aproveitamento em tais contextos, a fim de garantir segurança jurídica em relação à configuração de seus pressupostos fáticos de configuração. Para a consecução de tal valor de segurança e estabilidade institucional, seria recomendável a regulamentação da proposta decisória pelo Poder Legislativo, a fim de, inclusive, viabilizar decisões judiciais dotadas de maior grau de controle por parte dos demais Poderes e da sociedade civil.

Tal aproveitamento é possível na medida em que o estágio de desenvolvimento das democracias constitucionais permite a pluralidade de perspectivas em torno de uma mesma questão e ulterior interlocução, uma vez que tais Estados estruturam-se em torno de um núcleo de valores comuns, notadamente relacionado à tutela de direitos humanos, de maneira que um intercâmbio profícuo de conhecimento entre órgãos estatais revelar-se-ia, nesse contexto, como constante potencialidade. Assim, por meio da cognição e eventual aplicação de categorias estrangeiras, permite-se o ajustamento de práticas constitucionais internas com vistas a consecução de determinadas metas e, de igual modo, a repulsa daquelas que se

revelam incompatíveis com a ordem jurídica interna, razão pela qual não se defende que a incorporação de conhecimento estrangeiro se dê de maneira acrítica.

Além de categorias jurídicas aplicáveis no âmbito do Poder Judiciário, medidas de natureza administrativa e legislativa que tenham se revelado exitosas em Estados estrangeiros podem, ainda, servir como experiência a fim de influenciar organismos nacionais, tais como as políticas públicas adotadas, a título de exemplo, a fim de reduzir o contágio e números de hospitalizações e óbitos por covid-19, tendo em vista a dimensão global de uma pandemia.

Por fim, reconhece-se que garantia de direitos por meio do estado de coisas inconstitucional, no Brasil, como possível instrumento jurídico voltado à tutela adequada de direitos fundamentais em particulares futuros cenários de emergência sanitária, tal como o deflagado pela pandemia da covid-19, perpassa por uma necessária colaboração entre os Poderes do Estado, e que tal conversação institucional, em determinados contextos políticos, nem sempre se revela amistosa.

REFERÊNCIAS

- ANCEL, Marc. *Utilidade e métodos do Direito comparado*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1980.
- ANDERSEN, K.G., RAMBAUT, A., LIPKIN, W.I. *et al.* The proximal origin of SARS-CoV-2. In: *Nature Medicine*, nº 26, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41591-020-0820-9>. Acesso em: 3 jul. 2022
- ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. *Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2021.
- ARANGO, Rodolfo. Basic Social Rights, Constitutional Justice, and Democracy. *Ratio Juris*, vol. 16, n. 2, jun., pp. 141-154, 2003.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. In: *Revista de processo*, vol. 225. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2013.
- ARIZA, Libardo José. The Economic and Social Rights of Prisoners and Constitutional Court Intervention in the Penitentiary System in Colombia. In: MALDONADO, Daniel Bonilla. *Constitutionalism of the Global South. The Activist Tribunals of India, South Africa and Colombia*. New York: Cambridge University Press, 2013, p. 142.
- BECKER, Howard S. A Epistemologia da Pesquisa Qualitativa. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, vol. 1, nº 2, jul, 2014, pp. 184-198.
- BEJARANO, Ana María; SEGURA, Renata. ¿Ni una asamblea más sin nosotros! Exclusion, Inclusion, and the Politics of Constitution-Making in the Andes. In: *Constellations*, vol. 11, nº 2, pp. 217-236. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1351-0487.2004.00373.x>. Acesso em: 4 jun 2022.
- BENAVIDES, María Susana Villota. El control de constitucionalidad a las omisiones legislativas en el contexto del Estado social de derecho. In: *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 42, nº 117. Colômbia: Medellín, 2012
- BO, Yacong; GUO, Cui; LIN, Changqing. Effectiveness of non-pharmaceutical interventions on COVID-19 transmission in 190 countries from 23 January to 13 April 2020. In: *International Journal of Infectious Diseases*. International Society for Infectious Diseases. 28 out. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijid.2020.10.066>. Acesso em: 3 jan. 2022.
- BOCHENEK, Antônio César. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. In: *Revista Judicial Brasileira*, ano 1, nº 1, jul-dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.54795/rejub.n.1.81>. Acesso: em 3 maio 2022

BORGES, Nadine. *Damião Ximenes: Primeira condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Revan, 2009.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Secretaria de Comunicação Social. *Manual de redação*. Brasília: Senado Federal, 2001.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Manual de redação da Presidência da República*. MENDES, Gilmar Ferreira; FORSTER JÚNIOR, Nestor José et al. [coord.]. 3ª ed., rev., atual. e ampl. Brasília: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Sistema de Informações de Agravos de Notificação, *Surto*. Disponível em: <http://portalsinan.saude.gov.br/surto>. Acesso em: 3 de jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Visita do Presidente da República da Colômbia, Cesar Gaviria Trujillo*: Sessão solene realizada em 2.09.1991. Brasília, 1993. Disponível em: <http://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/3472>. Acesso em: 23 mai de 2021.

BRAUNER, Jan M.; MINDERMAN, Sören; SHARMA, Mrinank. Inferring the effectiveness of government interventions against COVID-19. In: *Science*, vol. 371, nº 6.531, 15 dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1126/science.abd9338>. Acesso em: 3 jan. 2022

BUNCHAFT, Maria Eugenia. Judicialização e minorias: uma reflexão sobre a doutrina equal protection na jurisprudência da Suprema Corte Americana. In: *Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC*, pp. 151-169

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Da Inconstitucionalidade por Omissão ao “Estado de Coisas Inconstitucional”*. Tese (Doutorado em Direito Público). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Dimensões do Ativismo Judicial do STF*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Estado de Coisas Inconstitucional. JOTAMundo, 04/05/2015. Disponível em: <<http://jota.info/jotamundo-estado-de-coisas-inconstitucional>>.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de Coisas Inconstitucional*. Salvador: Ed. Juspodivm, 2016.

CASTRO, Marcia C. *et al.* Spatiotemporal pattern of COVID-19 spread in Brazil. In: *Science*, vol. 372, nº 6544, 14 abr. 2021, pp. 821-826. Disponível em: <https://doi.org/10.1126/science.abh1558>. Acesso em: 3 set. 2021.

CEPEDA ESPINOSA, Manuel José; LANDAU, David. *Colombian constitutional law: leading cases*. New York: Oxford University Press, 2017.

CEPEDA ESPINOSA, Manuel José. Judicial Activism in a Violent Context: The Origin, Role, and Impact of the Colombian Constitutional Court. In: *Washington University Global Studies Law Review*, v. 3, n° 1, 2004.

CHAYES, Abram. The Role of the Judge In Public Law Litigation. *Harvard Law Review*, vol. 89, n° 7, mai 1976. pp. 1281-1316.

CONSTANTINESCO, Leontin-Jean. *Tratado de Direito Comparado: introdução ao direito comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

COURTIS, Christian; GARGARELLA, Roberto. El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes. In: *CEPAL – Serie Políticas sociales*, n° 153, 2009.

COVID-19. In: *Vocabulário Ortográfico de Língua Portuguesa*. Lisboa: Academia das Ciências de Lisboa, 2022. Disponível em: <https://volp-acl.pt/index.php/volp/item/covid-19>. Acesso em: 3 jan. 2022).

CUNHA, Fernando Whitaker da. O pensamento constitucional colombiano. In: *Revista brasileira de direito comparado*, Rio de Janeiro, n. 30, 2006, pp. 13–17.

DANTAS, Eduardo Sousa. *Ações estruturais, direitos fundamentais e o estado de coisas inconstitucional*. Dissertação (Mestrado em Direito Público). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). *Processos estruturais*. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022, pp. 459-492.

DIVER, Colin S. The judge as political powerbroker: superintending structural change in public institutions. In: *Virginia Law Review*, v. 65, n. 1, 1979, p. 43-106.

FAJARDO, Raquel Yrigoyen. El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización. In: GARAVITO, Cesar Rodriguez (org.). *El derecho en América Latina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

FERGUSON, Neil M. *et al.* Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand. Imperial College. London, 16 mar. 2020. Disponível em: <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-NPI-modelling-16-03-2020.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2022.

FISS, Owen M. The Supreme Court 1978 term: Foreword: the forms of justice. In: *Harvard Law Review*, vol. 93, nº 1, nov 1979, pp. 1-58.

FISS, Owen. The allure of individualism. In: *Iowa Law Review*, v. 78, n. 5, 1993.

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

FLETCHER, William. The discretionary Constitution: institutional remedies and judicial legitimacy. *The Yale Law Journal*, v. 91, nº 4, 1992.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Respostas simples para problemas complexos? In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). *Processos estruturais*. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022, pp. 359-443.

FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; MOREIRA, Maria Inês Badaró. Damião Ximenes Lopes – Caso 12.237. In: JUBILUT, Liliana Lyra; LOPES, Rachel de Oliveira (org.). *Direito humanos e vulnerabilidade em juízo*. São Paulo: Editora Universitária Leopoldianum, 2015, pp. 187-206.

FULLER, Lon L.; WINSTON, Kenneth I. The Forms and Limits of Adjudication In: *Harvard Law Review*, vol. 92, nº 2, dec. 1978, pp. 353-409.

GALDINO, Matheus Souza. Breves reflexões sobre as consequências de uma compreensão teleológica dos fatos para a teoria do processo estrutural. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). *Processos estruturais*. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022, pp. 975-1020

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza Editorial, 1993.

GARGARELLA, Roberto. ¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales?. *Perfiles latinoamericanos*, vol. 13, n. 28, jul., 2006, pp. 9-31.

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

GARGARELLA, Roberto. O novo constitucionalismo dialógico, frente ao sistema de freios e contrapesos. Trad. Ilana Aló. In: VIEIRA, José Ribas; LACOMBE, Margarida; LEGALE, Siddharta. *Jurisdição constitucional e direito constitucional internacional*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 37-75. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br>. Acesso em: 4 fev. 2022.

GOMEZ PINTO, Luis Ricardo. *El Juez de las politicas publicas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2014.

GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 2ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 21.

HERNÁNDEZ, Clara Inés Vargas. La Garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano em sede de acción de tutela: el llamado “estado de cosas inconstitucional”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, ano 1, n.º 1, Universidad de Talca, Chile, 2003.

IAMARINO, Átila; LOPES, Sônia. *Coronavírus: explorando a pandemia que mudou o mundo*, 1ª ed. São Paulo: Moderna, 2020.

ITURRALDE, Manuel. Access to Constitutional Justice in Colombia: opportunities and challenges for social and political change. In: MALDONADO, Daniel Bonilla. *Constitutionalism of the Global South: the activist Tribunals of India, South Africa, and Colombia*. Cambridge: Cambridge University Press: 2013, pp. 361-402.

JACKSON, Vicki C. Methodological Challenges in Comparative Constitutional Law. In: *Penn State International Law Review*, vol. 28, nº 3, 2010, pp. 319-326. Disponível em: <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/499>. Acesso em: 6 out. 2021.

JACKSON, Vicki. Comparative Constitutional Law: Methodologies. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 54-74.

JAPIASSU, Hilton. *O mito da neutralidade científica*. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1975.

JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais: bases de uma possível construção. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). *Processos estruturais*. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022, pp. 845-866.

LANDLER, Mark; CASTLE, Stephen. Behind the Virus Report That Jarred the U.S. and the U.K. to Action. *The New York Times*, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/03/17/world/europe/coronavirus-imperial-college-johnson.html>. Acesso em: 3 jan. 2022).

LOCKDOWN. In: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2022. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/lockdown>. Acesso em: 3 jan. 2022.

LOURENÇO, Joyce Louback. O Constitucionalismo e as experiências democratizantes na América Latina: um estudo comparativo entre as Constituições do Brasil, Colômbia e Equador. In: *Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina*. São Paulo, 2016, pp. 1-11.

MELLAN, Thomas A.; HOELTGEBAUM, Henrique H. *et. al.*, Report 21: Estimating COVID-19 cases and reproduction number in Brazil. In: Imperial College. Londres: 8 maio

2020. Disponível em: <https://www.imperial.ac.uk/mrc-global-infectious-disease-analysis/covid-19/report-21-brazil>. Acesso em: 18 set. 2021.

MENDIETA GONZÁLEZ, David. Lá acción pública de inconstitucionalidad: a propósito de los 100 años de su vigencia em Colombia. In: *Vniversitas*, vol. 1, nº 120, jan-jun. 2010, pp. 61-83.

MORAES, Guilherme Peña de. *Constitucionalismo multinacional: uso persuasivo da jurisprudência estrangeira pelos tribunais constitucionais*. São Paulo: Atlas, 2015.

MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MORAES, Guilherme Peña de. Protagonismo institucional do Poder Judiciário no Estado contemporâneo: reflexões sobre a judicialização, o ativismo judicial e a autonomia processual da justiça constitucional. In: *Direito em Movimento*, Rio de Janeiro, vol 17, nº 2, 2º sem. 2019, pp. 15-33.

NAGLE, Luz Estrella. Evolution of the Colombian Judiciary and the Constitutional Court. In: *Indiana International & Comparative Law Review*, v. 6, nº 1, 1995.

NEGRETTO, Gabriel, "Constitution-making and Institutional Design: The Transformation of Presidentialism in Argentina". In: *Archives Européennes de Sociologie*, ano XL, nº 2, 1999, p. 195-196.

NETO, Francisco de Barros e Silva. Breves considerações sobre os processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). *Processos estruturais*. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022, pp. 445-457.

NEVES, Marcelo. Do diálogo entre as cortes supremas e a Corte Interamericana de Direitos Humanos ao transconstitucionalismo na América Latina. In: *Revista de Informação legislativa*, ano 51, nº 201, jan.-mar. 2014, pp. 193-214.

NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

NINO, Carlos Santiago. *Fundamentos de derecho constitucional: análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*. Buenos Aires: Astrea, 2013.

NÚCLEO DE MÉTODOS ANALÍTICOS PARA VIGILÂNCIA EM EPIDEMIOLOGIA DO PROCC/FIOCRUZ E EMAP/FGV. Estimativa de risco de espalhamento da COVID-19 nos estados brasileiros e avaliação da vulnerabilidade socioeconômica nos municípios. Repositório Institucional da Fiocruz, 2 abr. 2020. Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/40509/Relatorios_tecnico_COVID-19_procc-emap-covid-19-

relatorio3_resultados.pdf;jsessionid=263AAA6A0F536312307ECC9B880955DE?sequence=5. Acesso em: 3 set. 2020.

NÚCLEO DE MÉTODOS ANALÍTICOS PARA VIGILÂNCIA EM EPIDEMIOLOGIA DO PROCC/FIOCRUZ E EMAP/FGV. Estimativa de risco de espalhamento da COVID-19 nos estados brasileiros e avaliação da vulnerabilidade socioeconômica nos municípios. Repositório Institucional da Fiocruz, 2 abr. 2020. Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/40509/Relatorios_tecnico_COVID-19_procc-emap-covid-19-relatorio3_resultados.pdf;jsessionid=263AAA6A0F536312307ECC9B880955DE?sequence=5. Acesso em: 3 set. 2020.

NUNES, Daniel Capecchi. Corte Constitucional da Colômbia: os cem anos de solidão da jurisdição constitucional, In: BRANDÃO, Rodrigo (org.). *Cortes Constitucionais e Supremas Cortes*. Salvador: Juspodivm, 2017, pp. 104-145.

NUNES, Leonardo Silva. A configuração do procedimento adequado aos litígios estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). *Processos estruturais*. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022, pp. 693-707.

OLIVEIRA, M. K. Vygotsky e o processo de formação de conceitos. In: LA TAILLE, Yves de; OLIVEIRA, Marta Khol de; DANTAS, Heloysa. *Piaget, Vygotsky, Wallon: teorias psicogenéticas em discussão*. São Paulo: Summus, 1992, pp. 23-34.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE, Histórico da pandemia de COVID-19. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 3 de jul. 2022.

OUR WORLD IN DATA. Coronavirus (COVID-19) cases: Italy. Disponível em: <https://ourworldindata.org/covid-cases?country=~ITA>. Acesso em: 27 set. 2022.

OUR WORLD IN DATA. Coronavirus (COVID-19) cases: Spain. Disponível em: <https://ourworldindata.org/covid-cases?country=~ESP>. Acesso em: 27 set. 2022.

OUR WORLD IN DATA. Coronavirus (COVID-19) deaths: Italy. Disponível em: <https://ourworldindata.org/covid-deaths?country=~ITA#cumulative-confirmed-deaths-per-million-people>. Acesso em: 27 set. 2022.

OUR WORLD IN DATA. Coronavirus (COVID-19) deaths: Spain. Disponível em: <https://ourworldindata.org/covid-deaths?country=~ESP#cumulative-confirmed-deaths-per-million-people>. Acesso em: 27 set. 2022.

PAIXÃO, Juliana Patrício da. *Estado de Coisas Inconstitucional: sob a perspectiva da saúde pública e da metamorfose da árvore*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2017.

- PASTOR, Roberto Viciano, e DALMAU, Rubén Martínez. El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal. In: *Revista General de Derecho Público Comparado* 9, 2011. Disponível em: <https://bityli.com/AAqSTIFk>. Acesso: 2 out. 2021.
- PENAFORTE, Thais Rodrigues. O negacionismo enquanto política: o debate da cloroquina em uma comissão parlamentar. In: *Cadernos de Saúde Pública* [online]. 2021, v. 37, n. 7 Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00023021>. Acessado em: 2 mai 2022.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. Direito comparado e seu estudo. In: *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, ano 7, out. 1955, p. 35-51.
- PORTO, Humberto Antonio Sierra. La Jurisdiccion de la libertad em Colombia. In: BAZÁN, Víctor; NASH, Claudio, *Justicia constitucional y derechos fundamentales: fuerza normativa de la Constitución*. Uruguay: Fundación Konrad Adenauer, 2011, p. 70.
- PUGA, Mariela. La litis estructural en el caso Brown v. Board of Education. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). *Processos estruturais*. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022, pp. 87-134.
- PULIDO, Carlos Bernal. O direito dos direitos: escritos sobre a aplicação dos direitos fundamentais. Tradução Thomas da Rosa de Bustamante e Bruno Stiegert. São Paulo: Marcial Pons, 2013.
- RÊGO, Carolina Noura De Moraes. *O Estado de Coisas Inconstitucional: entre o constitucionalismo e o Estado de exceção*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2020.
- REGUERA, Emília Girón. El control de constitucionalidad en Colombia. Cizur Menor: Thomson Aranzadi, 2006
- RODRÍGUEZ GARAVITO, César. The Judicialization of Health Care: Symptoms, Diagnosis and Prescriptions. In: PEERENBOOM, Peter; GINSBURG, Tom (org.). *Law and Development of Middle-Income Countries*. New York: Cambridge University Press, 2013.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, César; RODRÍGUEZ FRANCO, Diana, *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, César; RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. *Cortes y Cambio Social. Cómo la Corte Constitucional transform el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010.
- RODRIGUEZ, Junius P. *Slavery in the United States: A Social, Political, and Historical*. ABC-CLIO, 2007, p. 303-304.

RODRÍGUEZ-RAGA, Juan Carlos. Strategic Deference in the Colombian Constitutional Court, 1992–2006. In: HELMKE, Gretchen; RIOS-FIGUEROA, Julio. Courts in Latin America. *Cambridge University Press*, 1 jun. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511976520.004>. Acesso em: 5 jun. 2022, pp. 81-98.

RODRÍGUEZ-RAGA, Juan Carlos. Strategic Deference in the Colombian Constitutional Court, 1992–2006. In: HELMKE, Gretchen; RIOS-FIGUEROA, Julio. Courts in Latin America. *Cambridge University Press*, 1 jun. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511976520.004>. Acesso em: 5 jun. 2022, pp. 81-98.

ROSENFELD, Michel; SAJÓ, Andrés. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

RUEDA-SAIZ, Pablo. Legal language and social change during colombia's economic crisis. In: *Cultures of Legality: Judicialization and Political Activism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

SCHLANGER, Margo. Beyond the hero judge: institutional reform litigation as litigation. In: *Michigan Law Review*, v. 97, 1994, pp. 1994-2036.

SCHLESINGER JUNIOR, Arthur M. The Supreme Court: 1947. In: *Fortune Magazine*, vol. 35, jan., 1947.

SCHOR, Miguel. An Essay on the emergence of Constitutional Courts: the cases of Mexico and Colombia. In: *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 16, nº 1. Disponível em: <https://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol16/iss1/6>. Acesso: 3 jan. 2021

SCHOR, Miguel. The emergence of Constitutional Courts: the cases of Mexico and Colombia. In: *Indiana Journal of Global Legal Studies*, v. 16, nº 1, 1995.

SLAUGHTER, Anne-Marie. A Global Community of Courts. *Harvard International Law Journal*, vol 44, nº 1, 2003, pp. 191-219.

SWEET, Alec Stone. Comparative Constitutional Law: Methodologies. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, Andrés. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 816-830.

TAVARES, Ana Lucia de Lyra. O ensino do direito comparado no Brasil contemporâneo. In: *Direito, Estado e Sociedade*, vol. 9, n. 29, jul/dez, 2006, pp. 69-86.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 10.^a ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

TAVARES, André Ramos. *Paradigmas do Judicialismo Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

TUSHNET, Mark. Some Legacies of Brown v. Board of Education. In: *Virginia Law Review*, v. 90, 2004, pp. 1693-1720.

TUSHNET, Mark. Some Legacies of Brown v. Board of Education. In: *Virginia Law Review*, v. 90, 2004, pp. 1693-1720

TUSHNET, Mark. *Weak Courts, Strong Rights: Judicial review and social welfare rights in Comparative Constitutional Law*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

TV BRASILGOV. Pronunciamento Oficial do Presidente da República, Jair Bolsonaro (5min12secs.). YouTube, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=VWsDcYK4STw>. Acesso em: 20 ago. 2021.

UPRIMNY, Rodrigo; GARCÍA-VILLEGAS, Mauricio. Tribunal Constitucional e emancipação social na Colômbia. Trad. Manuel del Pinto. In: SANTOS, Boaventura. *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002, pp 297-340.

VERBIC, Francisco. Un nuevo proceso para conflictos de interés público. In: *Revista de Processo*, São Paulo, v. 244, 2015, pp. 287-322.

VERGOTTINI, Giuseppe de. *Derecho Constitucional Comparado*. Trad. Pablo Lucas Verdú. Madrid: Espasa-Calpe, 1983.

VIOLIN, Jordão. Holt v. Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). *Processos estruturais*. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022, pp. 649-692.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: *Revista de Processo*, v. 284, out. 2018a, pp. 333-369. Disponível em: <https://bityli.com/ofvoHDV>. Acesso em 5 mai. 2022.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: *Revista de Processo*. São Paulo: Thomson Reuters, v. 284, out. 2018a [...]

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). *Processos estruturais*. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022, pp. 351-398.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). *Processos estruturais*. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022, pp. 352-398

VITORELLI, Edilson. Processo estrutural e processo de interesse público: esclarecimentos conceituais. In: *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, vol. 7, ano 4. São Paulo: Ed. RT, jan-jul. 2018b, pp. 147-177.

WALKER, Patrick G.T. *et al.* The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression. *Imperial College*. London, 26 mar. 2020. Disponível em: <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-Global-Impact-26-03-2020.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2022.

APÊNDICES

Apêndice A – Lista de atos normativos citados

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. *Decreto-lei nº 4.657*. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília: 4 set. 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 4 set. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 13.105*. Código de Processo Civil. Brasília: 16 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 13.979*. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, 6 fev. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm#view. Acesso em: 3 set. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 9.868*. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília: 10 nov. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em: 3 mar. 2021

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 9.882*. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Brasília: 3 dez. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Governo do Estado do Rio de Janeiro. *Decreto nº 46.973*. Reconhece a situação de emergência na saúde pública do Estado do Rio de Janeiro em razão do contágio e adota medidas enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19), e dá outras providências. Rio de Janeiro: 16 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM-MS nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. *Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV)*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 17 set. 2021

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM-MS nº 454, de 20 de março de 2020. *Declara, em todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do coronavírus (covid-19)*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-454-de-20-de-marco-de-2020-249091587>. Acesso em: 17 set. 2021.

BRASIL. Prefeitura do Município de Niterói. *Decreto nº 13.588, de 9 de maio de 2020*. Regulamenta o procedimento para aplicação da Lei Municipal nº 3.495, que veda a permanência e o trânsito em vias, praias, equipamentos, locais e praças públicas, dentro do Município de Niterói, a partir de 11 de maio até o dia 15 de maio de 2020, em descompasso com as medidas temporárias de isolamento social estabelecidas pelo Poder Executivo Municipal em razão da epidemia de covid-19.

BRASIL. Prefeitura do Município do Rio de Janeiro. *Decreto nº 47.424, de 11 de maio de 2020*. Dispõe sobre vedações transitórias, em ressalva ao disposto no Decreto Rio nº 47.282, de 21 de março de 2020, altera o Decreto Rio nº 47.328, de 27 de março de 2020, e dá outras providências.

COLÔMBIA. Assembleia Nacional Constituinte. *Constituição Política de 1991*. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_colombia_2000.pdf. Acesso em 3 set. 2021.

COLÔMBIA. Assembleia Nacional Constituinte. *Constituição Política da República da Colômbia*. Bogotá: 6 jul. 1991. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_colombia_2000.pdf. Acesso em 3 set. 2021.

COLÔMBIA. Congresso da Colômbia. Lei nº 270, de 7 de março de 1996. *Estatutaria de la Administración de Justicia*. Disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6548>. Acesso em: 3 set. 2021.

COLÔMBIA. Congresso da Colômbia. *Lei nº 270*. Estatutaria de la Administración de Justicia. Bogotá, 7 mar. 1996. Disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6548>. Acesso em: 8 set. 2020.

COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Acuerdo nº 2, de 22 de julho de 2015*. Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Reforma%20Reglamento-19.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Acuerdo nº 2*. Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional. Bogotá, 22 jul. 2015. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Reforma%20Reglamento-19.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2022

COLÔMBIA. Presidência da República. Decreto-lei nº 2.591, de 19 nov. 1991. Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.

Disponível em:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2591_1991.html. Acesso em: 1 jun. 2021.

COLÔMBIA. Presidência da República. *Decreto-lei nº 2.591*. Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política. Bogotá, 19 nov. 1991. Disponível em:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2591_1991.html. Acesso em: 1 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Constituição*. Genebra: OMS, 1948.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Regulamento Sanitário Internacional*.

Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/paf/regulamento-sanitario-internacional/arquivos/7181json-file-1>. Acesso em: 22 set. 2021.

Apêndice B – Lista de decisões citadas

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341/DF. Rel. Min. Edson Fachin, j. 15.04.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.343/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 06.05.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.362/DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 02.09.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357. Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 13.05.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341/DF. Rel. Min. Edson Fachin, j. 15.04.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.343/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 06.05.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.362/DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 02.09.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357. Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 13.05.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3.510. Rel. Min. Ayres Britto, j. 29.05.2008, DJ 27.05.2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 5.035. Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 30.11.2017, DJ 29.07.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 54. Rel. Min. Marco Aurélio, j. 12.04.2012, DJ 30.04.2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes, J. 08.04.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 770/DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 24.02.2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709. Rel. Min. Roberto Barroso, j. 5.08.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 742. Rel. Min. Edson Fachin, j. 24.02.2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 754. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 26.02.2021, DJ 1.03.2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes, J. 08.04.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 770/DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 24.02.2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709. Rel. Min. Roberto Barroso, j. 5.08.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 742. Rel. Min. Edson Fachin, j. 24.02.2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 754. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 26.02.2021, DJ 1.03.2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635. Rel. Min. Edson Fachin, j. 5.08.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635. Rel. Min. Edson Fachin, j. 18.08.2020

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347. Rel. Min. Marco Aurélio, j. 9.09.2015

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 581.488. Rel. Min. Dias Toffoli, j. 3.12.2015, DJ 8.04.2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 40.366. Rel. Min. Rosa Weber, j. 08.05.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 40.366. Rel. Min. Rosa Weber, j. 08.05.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 592.581. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 13.08.2015, DJ 1.02.2016

COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia* C-013, j. 23.01.1997.

- COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia* C-055, j. 21.02.2022.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia* C-075, j. 7.02.2007.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia* C-133, j. 17.03.1994.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia* C-221, j. 5.05.1994.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia* C-239, j. 20.05.1997.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia* C-577, j. 26.07.2011.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia* C-647, j. 20.06.2001.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia de Unificación SU-559*, j. 6.11.1997.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia de Unificación SU-122*, j. 31.03.2022.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia SU-250*, j. 26.05.1988.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia T-025*, j. 22.01.2004.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia T-068*, j. 5.03.1998.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia T-144*, j. 15.03.1999.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia T-153*, j. 28.04.1998.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia T-525*, j. 23.07.1999.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia T-590*, j. 20.10.1988.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia T-760*, j. 31.07.2008.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *Sentencia T-153*, j. 28.04.1998.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *Sentencia T-629*, j. 13.08.2010.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *Sentencia T-760*, j. 31.07.2008.

CORTE INTEAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Damião Ximenes Lopes v. Brasil*, j. 4.07.2006. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf. Acesso em: 27 set. 2021.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 US 483, j. 17.05.1954.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Brown v. Board of Education of Topeka II*, 349 US 294, j. 31.05.1955.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Cooper v. Aaron*, 358 U.S. 1, j. 12.09.1958

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Cumming v. Country Board of Education*, 175 U.S. 528, j. 18.12.1899.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Dred Scott v. Sandford*, 60 U.S. 404, j. 6.05.1857.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Holmes v. Atlanta*, 350, U.S. 866, j. 7.11.1955.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Holt v. Sarver*, 300 F. Supp. 825, j. 20.06.1969.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Mayor and City of Baltimore v. Dawson*, 350, U.S. 866, j. 7.11.1955.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Plessy v. Ferguson*, 163 U.S. 559, j. 18.05. 1896.

PERU. Tribunal Constitucional do Peru. *Expediente n° 00009-2015-PI/TC*, j. 16.04.2019.

PERU. Tribunal Constitucional do Peru. *Expediente n° 00017-2008-PI/TC*, j. 15.06.2010.

PERU. Tribunal Constitucional do Peru. *Expediente n° 00617-2017-PA/TC*, j. 18.11.2019.

PERU. Tribunal Constitucional do Peru. *Expediente n° 00799-2014-PA/TC*, j. 5.12.2018.

PERU. Tribunal Constitucional do Peru. *Expediente n° 00853-2015-PA/TC*, j. 14.03.2017.

PERU. Tribunal Constitucional do Peru. *Expediente n° 00889-2017-PA/TC*, j. 17.04.2018.

PERU. Tribunal Constitucional do Peru. *Expediente n° 01126-2012-PA/TC*, j. 6.03.2014.

PERU. Tribunal Constitucional do Peru. *Expediente n° 01722-2011-PA/TC*, j. 11.07.2013.

PERU. Tribunal Constitucional do Peru. *Expediente n° 02744-2015-PA/TC*, j. 8.11.2016.

PERU. Tribunal Constitucional do Peru. *Expediente n° 03426-2008-PHC/TC*, j. 26.08.2010.

PERU. Tribunal Constitucional do Peru. *Expediente n° 04539-2012-PA/TC*, j. 20.06.2017.

PERU. Tribunal Constitucional do Peru. *Expediente n° 05436-2014-PHC/TC*, j. 26.05.2020.

PERU. Tribunal Constitucional do Peru. *Expediente n° 05561-2007-PA/TC*, j. 24.03.2010.

PERU. Tribunal Constitucional do Peru. *Expediente n° 06089-2006-PA/TC*, j. 19.04.2007.

PERU. Tribunal Constitucional do Peru. *Expediente n° 2579-2003HD/TC*, j. 6.04.2004.

PERU. Tribunal Constitucional do Peru. *Expediente n° 3149-2004-AC/TC*, j. 20.01.2005.

Apêndice C – Lista de notícias citadas

A MISTERIOSA pneumonia que preocupa a China. G1, 6 jan. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2020/01/06/a-misteriosa-pneumonia-que-preocupa-a-china.ghtml>. Acesso em: 3 mar. 2020.

AO MENOS 27 países têm casos confirmados de coronavírus, incluindo a China. G1, 23 jan. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2020/01/23/numero-de-paises-com-casos-confirmados-de-coronavirus.ghtml>

AVANZA en el Congreso, regulación de la Eutanasia. Cámara de Representantes, 4 out. 2022. Disponível em: <https://www.camara.gov.co/avanza-en-el-congreso-regulacion-de-la-eutanasia>. Acesso em: 6 out. 2022.

AVANZA en el Congreso, regulación del consumo de cannabis de uso adulto. Cámara de Representantes, 14 set. 2022. Disponível em: <https://www.camara.gov.co/avanza-en-el-congreso-regulacion-del-consumo-de-cannabis-de-uso-adulto>. Acesso em: 6 out. 2022

BOLSONARO rompe isolamento e aparece em manifestação a favor do governo. Correio Braziliense. 15 mar. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/03/15/interna_politica,834451/bolsonaro-rompe-isolamento-e-appearece-em-manifestacao.shtml. Acesso em: 3 set. 2021.

BOLSONARO vê “histeria” com coronavírus e diz que “economia não pode parar”. InfoMoney. 16 mar. 2020. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/bolsonaro-ve-histeria-com-coronavirus-e-diz-que-economia-nao-pode-parar>. Acesso em: 3 set. 2021

BOLSONARO volta a descumprir quarentena e diz que há 'superdimensionamento'. Correio Braziliense. 16 mar. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/03/16/interna_politica,834597/bolsonaro-volta-a-descumprir-quarentena-ha-superdimensionamento.shtml. Acesso em: 3 set. 2021.

BRASIL. Governo do Estado do Ceará. *Coronavírus: o que é transmissão comunitária?*. 2020. Disponível em: <https://coronavirus.ceara.gov.br/o-que-e-transmissao-comunitaria>. Acesso em: 18 set. 2021.

CAMAROTTI, Gerson. Em meio à pandemia de coronavírus, Bolsonaro diz que 'gripezinha' não vai derrubá-lo. G1, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/gerson-camarotti/post/2020/03/20/em-meio-a-pandemia-de-coronavirus-bolsonaro-diz-que-gripezinha-nao-vai-derruba-lo.ghtml>. Acesso em: 18 set. 2021.

CHINA suspende viagens turísticas para o exterior; Xi Jinping diz que coronavírus se espalha de maneira acelerada. G1, 25 jan. 2020. Disponível em:

<https://g1.globo.com/globonews/jornal-globonews/video/coronavirus-xi-jinping-coloca-a-china-inteira-em-restricao-de-viagens-8265309.ghtml>. Acesso em: 3 mar 2020.

CHINA tem novos casos após 2ª morte em surto de coronavírus. G1, 18 jan 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/01/18/china-tem-novos-casos-apos-2a-morte-em-surto-de-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 3 mar 2020.

CIDADE chinesa de Wuhan, epicentro do coronavírus, é isolada e tem transporte público, trens e voos cancelados. G1, 22 jan 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2020/01/22/cidade-chinesa-de-wuhan-epicentro-do-coronavirus-e-isolada-e-tem-transporte-publico-trens-e-voos-cancelados.ghtml>. Acesso em: 3 mar 2020

CORONAVÍRUS: Brasil confirma primeiro caso da doença. UNA-SUS, 27 fev. 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/coronavirus-brasil-confirma-primeiro-caso-da-doenca>. Acesso em 3 jan. 2022.

DE MIGUEL, Rafa. Quando o coronavírus obrigou Boris Johnson a deixar de ser Boris Johnson. El País. Londres, 22 mar. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-03-23/quando-o-coronavirus-obrigou-boris-johnson-a-deixar-de-ser-boris-johnson.html>. Acesso em: 3 jan. 2022.

ENTENDA o que é uma pandemia e as diferenças entre surto, epidemia e endemia. Instituto Butantan. Disponível em: <https://butantan.gov.br/covid/butantan-tira-duvida/tira-duvida-noticias/entenda-o-que-e-uma-pandemia-e-as-diferencas-entre-surto-epidemia-e-endemia>. Acesso em: 10 mai 2021.

GAVIRIA pide acuerdos a la Asamblea. El tiempo, 18 abr. 1991. Disponível: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-65369>. Acesso em: 23 mai. 2021. Acesso em 3 set. 2021.

HÁ UM MÊS, Itália resistiu a tomar medidas mais restritivas contra coronavírus; hoje soma 7,5 mil mortes. G1, 25 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/25/ha-um-mes-italia-resistiu-a-tomar-medidas-mais-restritivas-contr-coronavirus-hoje-soma-75-mil-mortes.ghtml>. Acesso em 4 abr. 2020.

ITÁLIA confirma primeiros casos de coronavírus no país. G1, 30 jan. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2020/01/30/italia-confirma-primeiros-casos-de-coronavirus-no-pais.ghtml>. Acesso em: 3 mar. 2020.

ITALIANS over 80 'will be left to die' as country overwhelmed by coronavirus: hardest-hit region drafts new proposals saying who will live and who will die. The Telegraph, 14 mar. 2020. Disponível em: <https://www.telegraph.co.uk/news/2020/03/14/italians-80-will-left-die-country-overwhelmed-coronavirus/>. Acesso em: 1 dez. 2020.

OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus. OPAS-OMS, 30 jan. 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/30-1-2020-who-declares-public-health-emergency-novel-coronavirus>. Acesso em: 3 de jul. 2022.

OMS: “Europa é agora o epicentro da pandemia” do novo coronavírus. ONU News, 11 mar 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/03/1707301>. Acesso em: 3 set 2021.

ORGANIZAÇÃO Mundial da Saúde declara novo coronavírus uma pandemia. ONU News, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706881>. Acesso em 3 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus. UNA-SUS, 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em: 3 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus. UNA-SUS, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em 3 jan. 2022.

ORTIZ, Delis. Ministro da Saúde recomenda a Bolsonaro novo teste de coronavírus e monitoramento. G1, 13 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/13/bolsonaro-fara-novo-teste-de-coronavirus-e-ficara-em-isolamento-diz-ministro-da-saude.ghtml>. Acesso em: 3 set. 2020.

ORTIZ, Delis; RODRIGUES, Mateus; MAZUI, Guilherme. Membros da comitiva que viajou com Bolsonaro para os EUA fazem teste do novo coronavírus. G1, 12 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/12/membros-da-comitiva-que-viajou-com-bolsonaro-para-os-eua-fazem-teste-do-novo-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 3 set. 2021.

PACHO, Lorena. A dilacerante situação de Bergamo, a cidade italiana que não tem como cremar seus mortos. El País. Roma: 20 mar. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-03-19/bergamo-nao-consegue-enterrar-seus-mortos-e-exercito-leva-corpos-para-cremacao-em-outras-cidades.html?rel=mas>. Acesso em: 1 dez. 2020.

QUAL é a diferença entre surto, epidemia, pandemia e endemia? TELESSAÚDE DE SÃO PAULO. Disponível em: <http://mod.lk/telesaud>. Acesso em: 3 set 2021

SAKAMOTO, Leonardo. “Gripezinha”: menosprezo de Bolsonaro por coronavírus o tornou cúmplice. UOL Notícias, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/leonardo-sakamoto/2020/03/20/gripezinha-menosprezo-de-bolsonaro-por-coronavirus-o-tornou-cumplce.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 18 set. 2021.

SCHUCH, Matheus. Coronavírus ‘não é tudo isso o que dizem’, afirma Bolsonaro. Valor Econômico. Brasília: 16 mar. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/03/16/coronavirus-no-tudo-isso-o-que-dizem-afirma-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 3 set. 2021.

SPOCCHIA, Gino. Coronavirus: US hospital uses five months' worth of supplies in six days as shortages hit. Independent. 17 mar. 2020. Disponível em: <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/coronavirus-us-hospital-georgia-shortages-healthcare-a9406411.html>. Acesso em: 3 jan. 2022.

VALENTE, Jonas. COVID-19: governo declara transmissão comunitária em todo o país. Agência Brasil. 20 de mar. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-03/covid-19-governo-declara-transmissao-comunitaria-em-todo-o-pais>. Acesso em: 18 set. 2021.

ANEXOS

Anexo A – Constitución Política de la República de Colombia

PREÁMBULO

EL PUEBLO DE COLOMBIA,

en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:

(...)

TÍTULO II

DE LOS DERECHOS, LAS GARANTÍAS Y LOS DEBERES

(...)

CAPÍTULO 4

DE LA PROTECCIÓN Y APLICACIÓN DE LOS DERECHOS

(...)

Artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión

(...)

TÍTULO VIII DE LA RAMA JUDICIAL

(...)

CAPÍTULO 4 DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

Artículo 239. La Corte Constitucional tendrá el número impar de miembros que determine la ley. En su integración se atenderá el criterio de designación de magistrados pertenecientes a diversas especialidades del Derecho.

Los Magistrados de la Corte Constitucional serán elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años, de sendas ternas que le presenten el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Los Magistrados de la Corte Constitucional no podrán ser reelegidos.

Artículo 240. No podrán ser elegidos Magistrados de la Corte Constitucional quienes durante el año anterior a la elección se hayan desempeñado como Ministros del Despacho o Magistrados de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado.

Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.

4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.

6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución.

7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.

8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.

10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.

11. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones (*Acto Legislativo 02 de 2015. Artículo 14. Agréguese un numeral 12 y modifíquese el 11 del artículo 241 de la Constitución Política*).

12. Darse su propio reglamento (*Acto Legislativo 02 de 2015. Artículo 14. Agréguese un numeral 12 y modifíquese el 11 del artículo 241 de la Constitución Política*).

Parágrafo. Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanao el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.

Artículo 242. Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones:

1. Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquellos para los cuales no existe acción pública.

2. El Procurador General de la Nación deberá intervenir en todos los procesos.

3. Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.

4. De ordinario, la Corte dispondrá del término de sesenta días para decidir, y el Procurador General de la Nación, de treinta para rendir concepto.

5. En los procesos a que se refiere el numeral 7 del artículo anterior, los términos ordinarios se reducirán a una tercera parte y su incumplimiento es causal de mala conducta, que será sancionada conforme a la ley.

Artículo 243. Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.

Artículo 244. La Corte Constitucional comunicará al Presidente de la República o al Presidente del Congreso, según el caso, la iniciación de cualquier proceso que tenga por objeto el examen de constitucionalidad de normas dictadas por ellos. Esta comunicación no dilatará los términos del proceso.

Artículo 245. El Gobierno no podrá conferir empleo a los Magistrados de la Corte Constitucional durante el período de ejercicio de sus funciones ni dentro del año siguiente a su retiro.

Anexo B – Ley nº 270 de 1996, marzo 7 (Estatutaria de la Administración de Justicia)

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

Considerando que la justicia es un valor superior consagrado en la Constitución Política que debe guiar la acción del Estado y está llamada a garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, dentro del marco del Estado Social y Democrático de Derecho, y a lograr la convivencia pacífica entre los colombianos, y que dada la trascendencia de su misión debe generar responsabilidad de quienes están encargados de ejercerla,

DECRETA:

TÍTULO SEGUNDO**ESTRUCTURA GENERAL DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA****CAPÍTULO I****DE LA INTEGRACIÓN Y COMPETENCIA DE LA RAMA JUDICIAL**

ARTÍCULO 11. Modificado por el Artículo 4 de la Ley 1285 de 2009. Modificado por el Artículo 1 de la Ley 585 de 2000. El nuevo texto es el siguiente: La Rama Judicial del Poder Público está constituida por:

I. Los órganos que integran las distintas jurisdicciones:

a) De la Jurisdicción Ordinaria:

1. Corte Suprema de Justicia.

2. Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

3. Juzgados civiles, laborales, penales, penales para adolescentes, de familia, de ejecución de penas, de pequeñas causas y de competencia múltiple, y los demás especializados y promiscuos que se creen conforme a la ley;

b) De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo:

1. Consejo de Estado

2. Tribunales Administrativos

3. Juzgados Administrativos

c) De la Jurisdicción Constitucional:

1. Corte Constitucional;

d) De la Jurisdicción de Paz: Jueces de Paz.

2. La Fiscalía General de la Nación.

3. El Consejo Superior de la Judicatura.

PARÁGRAFO 1°. Modificado parcialmente por el Artículo 2 del Decreto 2637 de 2004. La Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, tienen competencia en todo el territorio nacional. Los Tribunales Superiores, los Tribunales Administrativos y los Consejos Seccionales de la Judicatura tienen competencia en el correspondiente distrito judicial o administrativo. Los jueces del circuito tienen competencia en el respectivo circuito y los jueces municipales en el respectivo municipio; los Jueces de pequeñas causas a nivel municipal y local.

Los jueces de descongestión tendrán la competencia territorial y material específica que se les señale en el acto de su creación.

PARÁGRAFO 2°. El Fiscal General de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.

PARÁGRAFO 3°. En cada municipio funcionará al menos un Juzgado cualquiera que sea su categoría.

PARÁGRAFO 4°. En las ciudades se podrán organizar los despachos judiciales en forma desconcentrada.

(...)

CAPÍTULO IV JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO 43. ESTRUCTURA DE LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL. La Corte Constitucional ejerce la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos de los artículos 241 al 244 de la Constitución Política. El Consejo de Estado conoce de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.

También ejercen jurisdicción constitucional, excepcionalmente, para cada caso concreto, los jueces y corporaciones que deban proferir las decisiones de tutela o resolver acciones o recursos previstos para la aplicación de los derechos constitucionales.

ARTÍCULO 44. INTEGRACION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. La Corte Constitucional está integrada por nueve (9) Magistrados, elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años, de ternas que presentan: tres (3) el Presidente de la República, tres (3) la Corte Suprema de Justicia y tres (3) el Consejo de Estado.

Las ternas deberán conformarse con abogados de distintas especialidades del derecho y el Senado elegirá un Magistrado por cada terna, procurando que la composición final de la Corte Constitucional responda al criterio de diversidad en la especialidad de los Magistrados.

Cuando se presente una falta absoluta entre los Magistrados de la Corte Constitucional, corresponde al órgano que presentó la terna de la cual fue elegido el titular, presentar una nueva para que el Senado de la República haga la elección correspondiente.

Producida la vacante definitiva, la Corte Constitucional la comunicará de inmediato al órgano que debe hacer la postulación para que, en un lapso de quince días, presente la terna ante el Senado de la República. La elección deberá producirse dentro de los treinta días siguientes a la fecha de presentación de la terna o de la iniciación del periodo ordinario de sesiones en caso de que a la presentación de la misma el Congreso se encontrare en receso.

Mientras se provee el cargo por falta absoluta o por falta temporal de uno de sus miembros la Corte Constitucional llenará directamente la vacante.

ARTÍCULO 45. REGLAS SOBRE LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS PROFERIDAS EN DESARROLLO DEL CONTROL JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDAD. Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario.

ARTÍCULO 46. CONTROL INTEGRAL Y COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL. En desarrollo del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de los preceptos de la Constitución.

ARTÍCULO 47. GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Todas las providencias que profiera la Corte Constitucional serán publicadas en la «Gaceta de la Corte

Constitucional», la cual deberá publicarse mensualmente por la Imprenta Nacional. Sendos ejemplares de la Gaceta serán distribuidos a cada uno de los miembros del Congreso de la República y a todos los Despachos Judiciales del País.

La Corte Constitucional dispondrá de un sistema de consulta sistematizada de la jurisprudencia a la cual tendrán acceso todas las personas.

ARTÍCULO 48. ALCANCE DE LAS SENTENCIAS EN EL EJERCICIO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL. Las sentencias proferidas en cumplimiento del control constitucional tienen el siguiente efecto:

1. Las de la Corte Constitucional dictadas como resultado del examen de las normas legales, ya sea por vía de acción, de revisión previa o con motivo del ejercicio del control automático de constitucionalidad, sólo serán de obligatorio cumplimiento y con efecto erga omnes en su parte resolutive. La parte motiva constituirá criterio auxiliar para la actividad judicial y para la aplicación de las normas de derecho en general. La interpretación que por vía de autoridad hace, tiene carácter obligatorio general.

2. Las decisiones judiciales adoptadas en ejercicio de la acción de tutela tienen carácter obligatorio únicamente para las partes. Su motivación sólo constituye criterio auxiliar para la actividad de los jueces.

Anexo C – Decreto n° 2.591 de 1991, noviembre 19

Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política".

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, en ejercicio de las facultades que le confiere el literal b) del artículo transitorio 5 de la Constitución Nacional oída y llevado a cabo el trámite de que trata el artículo transitorio 6, ante la Comisión Especial,

DECRETA:

CAPÍTULO I**Disposiciones generales y procedimiento**

ARTICULO 1º-Objeto. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por si misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares (en los casos que señala este decreto)*. Todos los días y horas son hábiles para interponer la acción de tutela.

La acción de tutela procederá aun bajo los estados de excepción. (Cuando la medida excepcional se refiera a derechos, la tutela se podrá ejercer por los menos para defender su contenido esencial, sin perjuicio de las limitaciones que la Constitución autorice y de lo que establezca la correspondiente ley estatutaria de los estados de excepción.)*

ARTICULO 2º-Derechos protegidos por la tutela. La acción de tutela garantiza los derechos constitucionales fundamentales. Cuando una decisión de tutela se refiera a un derecho no señalado expresamente por la Constitución como fundamental, pero cuya naturaleza permita su tutela para casos concretos, la Corte Constitucional le dará prelación en la revisión a esta decisión.

ARTICULO 27.-Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora.

Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenara abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia.

Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario en su caso.

En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que este completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.

ARTICULO 28.-Alcances del fallo. El cumplimiento del fallo de tutela no impedirá que se proceda contra la autoridad pública, si las acciones u omisiones en que incurrió generaren responsabilidad.

La denegación de la tutela no puede invocarse para excusar las responsabilidades en que haya podido incurrir el autor del agravio.

ARTICULO 29.-Contenido del fallo. Dentro de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud el juez dictará fallo, el cual deberá contener:

1. La identificación del solicitante.
2. La identificación del sujeto o sujetos de quien provenga la amenaza o vulneración.
3. La determinación del derecho tutelado.
4. La orden y la definición precisa de la conducta a cumplir con el fin de hacer efectiva la tutela.
5. El plazo perentorio para el cumplimiento de lo resuelto, que en ningún caso podrá exceder de 48 horas.
6. Cuando la violación o amenaza de violación derive de la aplicación de una norma incompatible con los derechos fundamentales, la providencia judicial que resuelva la acción interpuesta deberá además ordenar la inaplicación de la norma impugnada en el caso concreto.

PARÁGRAFO-El contenido del fallo no podrá ser inhibitorio.

ARTICULO 30.-Notificación del fallo. El fallo se notificará por telegrama o por otro medio expedito que asegure su cumplimiento, a más tardar al día siguiente de haber sido proferido.

ARTICULO 31.-Impugnación del fallo. Dentro de los tres días siguientes a su notificación el fallo podrá ser impugnado por el Defensor del Pueblo, el solicitante, la autoridad pública o el representante del órgano correspondiente, sin perjuicio de su cumplimiento inmediato.

Los fallos que no sean impugnados serán enviados al día siguiente a la Corte Constitucional para su revisión.

ARTICULO 32.-Trámite de la impugnación. Presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente.

El juez que conozca de la impugnación, estudiará el contenido de la misma, cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo. El juez, de oficio o a petición de parte, podrá solicitar informes y ordenar la práctica de pruebas y proferirá el fallo dentro de 20 días siguientes a la recepción del expediente. Si a su juicio, el fallo carece de fundamento, procederá a revocarlo, lo cual comunicará de inmediato. Si encuentra el fallo ajustado a derecho, lo confirmará. En ambos casos, dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria del fallo de segunda instancia, el juez remitirá el expediente a la Corte Constitucional, para su (eventual)* revisión.

ARTICULO 33.-Revisión por la Corte Constitucional. La Corte Constitucional designará dos de sus magistrados para que seleccionen, sin motivación expresa y según su criterio, las sentencias de tutela que habrán de ser revisadas. Cualquier magistrado de la Corte, o el Defensor del Pueblo, podrá solicitar que se revise algún fallo de tutela excluido por éstos cuando considere que la revisión puede aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave. Los casos de tutela que no sean excluidos de revisión dentro de los 30 días siguientes a su recepción, deberán ser decididos en el término de tres meses.

Anexo D – Acuerdo n° 2 de 2015, julio 22 (Reglamento de la Corte Constitucional)

Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 241, numeral 12 de la Constitución Política y habiendo dado cumplimiento a los trámites previstos en el artículo 90 del Acuerdo 05 de 1992,

ACUERDA

Unificar y actualizar el Reglamento original adoptado mediante Acuerdo 01 de 1992 y recodificado por medio del Acuerdo 05 de 1992, con las reformas y adiciones introducidas en los Acuerdos 01 de 1995, 01 de 1996, 01 de 1997, 01 de 1999, 01 de 2000, 01 de 2001, 01 de 2004, 01 de 2007, 02 de 2007, 01 de 2008, 01 de 2010 y 01 de 2015, cuyas disposiciones y numeración de artículos serán los siguientes:

CAPÍTULO I DE LA SALA PLENA

Artículo 1°. Reuniones de la Corte Constitucional. La reunión de todos los Magistrados forma la Sala Plena de la Corte.

Será secretario de la Sala Plena, el Secretario General de la Corte.

De conformidad con el artículo 19 del Decreto 2067 de 1991, las deliberaciones de la Corte Constitucional tendrán carácter reservado. En desarrollo de lo establecido por el artículo 54 de la Ley Estatutaria 270 de 1996, las actas serán públicas. Por disposición de la Sala Plena las sesiones podrán grabarse por el Secretario General, quien quedará a cargo de la custodia de las grabaciones.

Artículo 2°. Quórum. Constituye quórum para deliberar y para decidir la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación.

(...)

Artículo 5°. Funciones. Compete a la Sala Plena de la Corte Constitucional:

a. Decidir sobre los asuntos de constitucionalidad de que trata el artículo 241 de la Constitución y los casos de cambio o de unificación de jurisprudencia en materia de tutela,

cuando así lo apruebe la mayoría de Sala Plena, en los eventos previstos en los artículos 59 y 61 del Reglamento;

b. Integrar la Sala de Selección de las acciones de tutela que ha de revisar la Corte, en la forma prevista en el artículo 55 del Reglamento;

c. Integrar las Salas de Revisión de las acciones de tutela, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991 y el artículo 56 de este Reglamento;

d. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución;

e. Decidir sobre los conflictos de competencia en materia de tutela, acorde con el artículo 43 de la Ley 270 de 1996 y el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991;

f. Elegir por la mayoría de los votos de los Magistrados, al Presidente y Vicepresidente de la Corporación, para períodos anuales que se contabilizarán a partir del diez (10) de febrero de cada año.

g. Nombrar los empleados de la Corte, excepto los de los Despachos de cada Magistrado;

h. Adoptar el manual de funciones de los empleados de la Corte y fijar sus obligaciones y deberes, así como el manual de métodos y procedimientos de control interno;

i. Investigar las infracciones a la Constitución, a la ley o el Reglamento, cuyo conocimiento le corresponda e imponer las sanciones respectivas;

j. Tramitar y resolver sobre los impedimentos y recusaciones de los Magistrados, Conjueces, según lo previsto en los artículos 25 a 31 del Decreto 2067 de 1991 y los artículos 98 y 99 de este Reglamento;

k. Designar cada año los correspondientes Conjueces, cuyo período comienza el 1º de marzo;

l. Confirmar el nombramiento o la elección de los empleados de la Corporación, respecto de los cuales la ley exija tal requisito;

m. Conceder licencia no remunerada a los Magistrados Titulares y Auxiliares y a los empleados que hayan sido nombrados por la Corte, en los términos de la ley;

n. Aprobar el anteproyecto del plan de desarrollo y del presupuesto de la Corporación, presentados por el Presidente y elaborados con el apoyo de la Coordinación Administrativa;

ñ. Adoptar las reglas para el reparto de los expedientes de su competencia y elaborar los programas de trabajo de la Corporación, en los términos previstos en este Reglamento;

o. Resolver, previo informe del Presidente o por solicitud de cualquier Magistrado, sobre la procedencia de acumulación de expedientes de constitucionalidad o de unificación de jurisprudencia en tutela de acuerdo con lo previsto en el artículo 49 del Reglamento;

p. Decidir sobre la convocatoria a audiencias públicas y fijar su fecha, hora y lugar;

k. Decidir acerca de asumir la revisión de fallos de tutela seleccionados para revisión, en los casos previstos en los artículos 59 y 61 del Reglamento.

r. Estudiar y aprobar las iniciativas de proyectos de ley que puede presentar la Corte Constitucional en materias relacionadas con sus funciones, según el artículo 156 de la Constitución;

s. Resolver sobre las proposiciones que se sometan a su consideración;

t. Adoptar, interpretar y modificar el Reglamento;

u. Adoptar un Estatuto de Ética;

v. Las demás funciones que la Constitución o la ley le atribuyan

(...)

CAPÍTULO IX DE LAS SESIONES

(...)

Artículo 25. Orden del día. Se entiende por orden del día la serie de asuntos que se someten en cada sesión al conocimiento y discusión de la Sala Plena de la Corte. El orden del día será enviado previamente a los Magistrados

Artículo 26. Fijación del orden del día. El orden del día será fijado por el Presidente de la Corte observando las siguientes reglas:

1a. Figurará en él, en primer lugar, la lectura del acta de la sesión anterior, copia de la cual se entregará previamente a los Magistrados.

2a. Luego se abordará el estudio de los asuntos constitucionales en el mismo orden establecido en el artículo 41 de este Reglamento.

3a. Vendrán luego los temas jurisdiccionales de competencia de la Sala Plena, los negocios administrativos que deban ser conocidos o decididos por la Corte y enseguida, la elección de los funcionarios y empleados, para la cual se hubiere convocado con la antelación señalada en el Reglamento.

4a. Se incluirán seguidamente los informes de comisiones especiales designadas por el Presidente.

5a. Lo que propongan los Magistrados xxx
(...)

CAPÍTULO XI DEL PROGRAMA DE TRABAJO Y REPARTO

Artículo 39. Programas de Trabajo y Reparto. La Corte aprobará en Sala Plena, el programa de trabajo y reparto de los asuntos de constitucionalidad sometidos a su consideración, el cual tendrá vigencia durante el mes respectivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 3° del Decreto 2067 de 1991.

En el programa de trabajo y reparto también se incluirán los conflictos de competencia, los incidentes de nulidad y demás asuntos que deban ser resueltos por la Sala Plena.

Artículo 40. Preparación del Programa de Trabajo y Reparto. Los asuntos de constitucionalidad y otros sometidos a conocimiento de la Sala Plena, que se reciban después de haberse aprobado el programa de trabajo y reparto, permanecerán en la Secretaría de la Corte para ser clasificados conforme a lo dispuesto en este artículo, a fin de incluirlos en el programa que corresponda.

La Secretaría General de esta Corporación tendrá a su cargo la clasificación previa de dichos asuntos y deberá presentar a la Sala Plena un proyecto de programa de trabajo y reparto elaborado de acuerdo con los criterios señalados en este Reglamento.

El Secretario General desempeñará esta función bajo la dirección del Presidente, con quien deberá reunirse previamente a la sesión de Sala Plena en que deba considerarse y aprobarse el respectivo programa.

Artículo 41. Contenido del Programa. El programa mensual de trabajo y reparto contendrá, con indicación de fechas de reparto, la enumeración de los asuntos que deban someterse a su trámite. Los repartos correspondientes se efectuarán durante las reuniones ordinarias de Sala Plena que tengan lugar en el respectivo período.

Artículo 42. Criterios para elaborar los Programas. Por regla general, los asuntos constitucionales se incluirán en los programas de trabajo y reparto en el mismo orden sucesivo de su recibo en la Corte.

Se exceptúan de lo anterior, en forma concurrente y excluyendo los procesos ordinarios si fuere necesario, los siguientes asuntos:

a. Los indicados en los numerales 1, 2, 3, 6, 7, 8 , 10 y 11 del artículo 241 de la Constitución;

b. Las demandas de inconstitucionalidad que se refieran a asuntos calificados de urgencia nacional, a juicio de la Sala Plena de la Corte, la cual deberá pronunciarse por mayoría absoluta.

c. Los incidentes de nulidad o solicitudes de aclaración, cuya sustanciación se asignará directamente al magistrado ponente del proceso.

(...)

CAPÍTULO XIV DEL PROCESO DE SELECCIÓN Y REVISIÓN EVENTUAL DE LAS SENTENCIAS DE TUTELA

SECCIÓN I DE LOS PRINCIPIOS Y CRITERIOS ORIENTADORES DEL PROCESO DE SELECCIÓN

Artículo 51. Principios del proceso de selección. El proceso de selección de fallos de tutela estará orientado por el respeto de los siguientes principios constitucionales: transparencia, moralidad, racionalidad, eficacia, publicidad, autonomía judicial, economía procesal, celeridad, imparcialidad y seguridad jurídica.

Artículo 52. Criterios Orientadores de Selección. Sin perjuicio del carácter discrecional de la selección de fallos de tutelas y ante la inexistencia constitucional de un derecho subjetivo a que un determinado caso sea seleccionado, la Corte se guiará por los siguientes criterios orientadores:

a) Criterios objetivos: unificación de jurisprudencia, asunto novedoso, necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial, exigencia de aclarar el contenido y alcance de un derecho fundamental, posible violación o desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional.

b) Criterios subjetivos: urgencia de proteger un derecho fundamental o la necesidad de materializar un enfoque diferencial.

c) Criterios complementarios: lucha contra la corrupción, examen de pronunciamientos de instancias internacionales judiciales o cuasi judiciales, tutela contra providencias judiciales en los términos de la jurisprudencia constitucional; preservación del interés general y grave afectación del patrimonio público.

Estos criterios de selección, en todo caso, deben entenderse como meramente enunciativos y no taxativos.

Parágrafo. En todos los casos, al aplicar los criterios de selección, deberá tenerse en cuenta la relevancia constitucional del asunto, particularmente tratándose de casos de contenido económico.

SECCIÓN II

DEL PROCESO DE SELECCIÓN DE CASOS DE TUTELA

Artículo 53. Ruta existente para la selección de un caso. Un fallo de tutela podrá ser eventualmente seleccionado, cuando ha sido puesto a consideración de la Sala de Selección por cualquiera de las siguientes vías:

- a) Preselección por la Unidad de Análisis y Seguimiento de Tutelas o por uno de los Magistrados que integran la Sala de Selección, con base en reseñas esquemáticas.
- b) Presentación de una solicitud ciudadana a la Sala de Selección.
- c) Insistencia.

La fecha de las Salas de Selección y el rango de expedientes en estudio se fijarán en la Secretaría General y se publicarán en la página web de la corporación.

Artículo 54. Unidad de Análisis y Seguimiento al Proceso de Selección. Confórmese una Unidad de Análisis y Seguimiento al Proceso de Selección de Tutelas, integrada por nueve (9) miembros designados uno por cada Despacho, más un coordinador designado por la Presidencia, quienes de manera permanente y exclusiva, adelantarán las siguientes funciones:

- a) Coordinar la integralidad del proceso de preselección de tutelas y aplicarle los principios y criterios orientadores.
- b) Supervisar y aprobar el trabajo realizado por quienes realizan la práctica judicial o judicatura para obtener el grado de abogado;
- c) Unificar los parámetros internos para la elaboración y diligenciamiento de las reseñas esquemáticas que deberán tener en cuenta los criterios de selección de tutelas y las

metodologías a seguir (Cuadros de Apoyo). Estas directrices podrán ser modificadas por la Unidad de Seguimiento, previa aceptación de una nueva metodología avalada por la Sala Plena.

d) Realizar un seguimiento diario de la elaboración de reseñas esquemáticas y cuadros de apoyo, para garantizar el cumplimiento del trabajo y las descargas a tiempo para las salas de selección;

e) Proponer métodos unificados de capacitación y generar, con la aprobación de la Sala Plena, documentos, textos o audiovisuales que faciliten dicha labor;

f) Velar por el mejoramiento de las condiciones y ambiente de trabajo, proponiendo las medidas necesarias a la Sala Plena.

g) Comunicar a los despachos los avances, retrocesos o dificultades encontradas en el proceso de preselección de tutelas.

h) Rendir informes periódicos a las respectivas Salas de Selección y Sala Plena sobre: (i) los principales temas sobre los que versan los expedientes de tutela que llegan a la Corte; (ii) identificar los problemas jurídicos más relevantes sobre la interpretación de un determinado derecho fundamental o el funcionamiento de la justicia constitucional; (iii) poner de presente la existencia de situaciones estructurales o coyunturales que afecten a un número importante de poblaciones vulnerables; (iv) detectar problemas en los procedimientos de selección implementados y proponer directrices y recomendaciones puntuales a la Sala Plena y (v) alertar sobre eventuales casos de corrupción relacionados con la concesión de amparos.

i) Generar estadísticas, que permitan identificar dentro de los procesos de selección, entidades que reinciden en la vulneración de derechos fundamentales, significativos problemas jurídicos del Estado que deban ser analizados, temas novedosos que deban ser seleccionados, entre otros;

j) Realizar el estudio necesario para la consolidación de las líneas y reglas jurisprudenciales sobre los diferentes derechos fundamentales y asuntos de tutela, para revisión de la Sala Plena y eventual publicación en la página web de la Corte Constitucional.

k) Informar a la Sala Plena respecto de los expedientes de tutela que desconozcan la jurisprudencia de esta Corporación, con el fin de que adopte las medidas legales pertinentes o profiera sentencias con efectos extensibles a casos semejantes.

Para el cumplimiento de estas funciones, la Unidad de Análisis y Seguimiento al Proceso de Selección contará con el apoyo de la Relatoría, el Área de Sistemas y la Oficina de Prensa de la Corte Constitucional.

Artículo 55. Sala de Selección de Tutelas. Cada mes la Sala Plena de la Corte Constitucional designará a dos de sus integrantes para conformar la Sala de Selección de Tutelas, en forma rotativa y por sorteo. Para agotar la lista, se partirá del magistrado que no haya sido sorteado.

La Secretaría General informará de inmediato a la Unidad de Análisis sobre las acciones de tutela que tengan que someterse a consideración de dicha Sala, solicitudes de insistencia y solicitudes de los ciudadanos presentadas para revisión. De igual manera, con antelación a la realización de la Sala de Selección, la Unidad de Análisis y Seguimiento rendirá su respectivo informe, cuyo insumo serán las reseñas esquemáticas que elabore el personal asignado por los respectivos despachos, cuadros de apoyo, insistencias y peticiones ciudadanas.

Los asuntos seleccionados por la respectiva Sala, serán sorteados entre los Magistrados de la Corte de manera rotativa y por orden alfabético de apellidos, quienes integrarán para resolverlos, las respectivas Salas de Revisión.

La facultad discrecional con que cuenta la Sala de Selección, se ejercerá de conformidad con los principios y criterios orientadores. En tal virtud, las peticiones que se reciban de personas interesadas en que se revise un fallo de tutela, serán respondidas por el Secretario General de la Corporación, de conformidad con lo ordenado por la Sala.

De la misma manera, se procederá en caso de petición de insistencia de los particulares en la revisión de un fallo excluido de revisión, la cual es facultativa del Defensor del Pueblo, del Procurador General de la Nación, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o de un Magistrado de la Corte Constitucional.

En el texto del Auto de Selección se indicarán brevemente los criterios que fueron empleados por la Sala para la escogencia de las tutelas para selección, sin necesidad de motivar cada decisión particular. En el evento de no alcanzarse un acuerdo sobre la selección de un caso, éste no será seleccionado.

Cuando un Magistrado de la Sala de Selección manifieste un impedimento para resolver sobre la selección de un caso, decidirá el Magistrado que no esté impedido.

Las decisiones adoptadas por la Sala de Selección no admiten recurso alguno.

En el Auto de la Sala de Selección se relacionarán las insistencias y las peticiones ciudadanas presentadas dentro del rango correspondiente. Dicho auto deberá notificarse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la celebración de la Sala de Selección y será publicado en la página Web de la Corte Constitucional.

Las deliberaciones de la Sala de Selección y sus Actas son reservadas. Se invitará a presenciar tales sesiones a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo.

Queda prohibido a cualquier Magistrado, funcionario o empleado de la Corte Constitucional incidir indebidamente o intentar hacerlo, en la selección de cualquier expediente. Quien tenga conocimiento de esta práctica deberá informarlo de inmediato a las autoridades competentes.

Ningún Magistrado podrá, durante la Sala de Selección, decidir sobre su propia insistencia, ni le podrá ser repartido el expediente en caso de ser seleccionado.

SECCIÓN III

DE LA REVISIÓN DE SENTENCIAS DE TUTELA SELECCIONADAS

Artículo 56. Salas de Revisión de Tutelas. A medida que se repartan los procesos de tutela se irán conformando las Salas de Revisión, una por cada reparto, así: El Magistrado a quien corresponda alfabéticamente recibirlo, presidirá la Sala conformada con los dos Magistrados que le sigan en orden. La Sala decidirá por mayoría absoluta y el Magistrado disidente podrá salvar o aclarar su voto.

Los procesos de tutela deberán ser decididos en el término máximo de tres (3) meses. Con tal propósito, el magistrado sustanciador deberá presentar el proyecto de fallo a los demás Magistrados que integran la Sala de Revisión para que formulen sus observaciones, por lo menos quince (15) días antes de su vencimiento.

Ocurrido lo anterior, los Magistrados Titulares tendrán un plazo de cinco (5) días, contados a partir de la entrega del proyecto, para formular observaciones por escrito.

Los Magistrados que integran la Sala de Revisión deberán adoptar una decisión definitiva sobre el caso, sin superar el término máximo de tres (3) meses al que se refiere el inciso segundo de este artículo. Adoptada la decisión, se procederá a la firma de la providencia dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, luego de lo cual los magistrados

disidentes elaborarán el salvamento o aclaración de voto, en los términos dispuestos en el numeral 8° del artículo 34 de este reglamento.

Artículo 57. Insistencia. Además de los treinta (30) días de que dispone la Sala de Selección y en virtud de lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, cualquier Magistrado titular o directamente el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo o la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrá insistir en la selección de una o más tutelas para su revisión, dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la fecha de notificación por estado del auto de la Sala de Selección.

Las insistencias presentadas por los Magistrados deberán ceñirse a los principios y criterios que orientan el proceso de selección.

Los textos de todas las insistencias serán publicados en la página web de la Corte Constitucional, una vez recibidas por la Secretaría General. En caso de que el expediente sea seleccionado, en la sentencia se hará referencia al contenido de la insistencia.

Artículo 58. Trámite de la insistencia. Recibida la solicitud, la Sala de Selección de turno entrará a reexaminar, en los términos y por las causales previstas en el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, la tutela objeto de insistencia. Si encuentra procedente la selección, así lo hará y dispondrá su reparto. Si la decisión fuere negativa, se informará de ello al solicitante dentro de los tres (3) días siguientes. Contra las decisiones de selección no procederá recurso alguno.

En el trámite se tendrán en cuenta las restricciones previstas anteriormente.

Artículo 59. Cambio de jurisprudencia. En caso de cambio de jurisprudencia, en un término no mayor de dos (2) meses contados desde el momento en que la Secretaría General entregó el expediente al despacho, el Magistrado Sustanciador deberá poner a consideración de la Sala Plena la posibilidad de que ésta asuma el conocimiento del asunto. La Sala decidirá en dicha sesión o en la siguiente si avoca su estudio.

Las propuestas que sobre el tema realice un Magistrado, deberán ser sometidas junto con las ponencias respectivas, a consideración y análisis de la Sala Plena, si así lo solicita, para lo cual registrará en la Secretaría oportunamente, el correspondiente escrito sustentatorio. En este caso, el Magistrado comunicará al Presidente su propósito de intervenir de la manera indicada, con el fin de que se prepare el debate.

A solicitud de cualquier Magistrado, para los efectos de cambio de jurisprudencia, la Sala Plena podrá decretar la celebración de una audiencia pública, con participación de

personas y entidades nacionales y extranjeras convocadas para tal fin. Tal audiencia deberá realizarse con una anticipación no menor a diez (10) días antes del vencimiento del término para decidir.

Mientras la Sala Plena adopta la decisión sobre cambio de jurisprudencia, se suspenderán los términos de los respectivos procesos. En todo caso, el proceso deberá ser decidido en el término máximo de tres (3) meses previstos para los casos de tutela, contado a partir del momento en que la Sala Plena asume la competencia. Sin perjuicio de lo anterior, el magistrado sustanciador deberá presentar y registrar el proyecto de fallo a la Sala de Plena por lo menos un (1) mes antes del vencimiento del plazo para decidir.

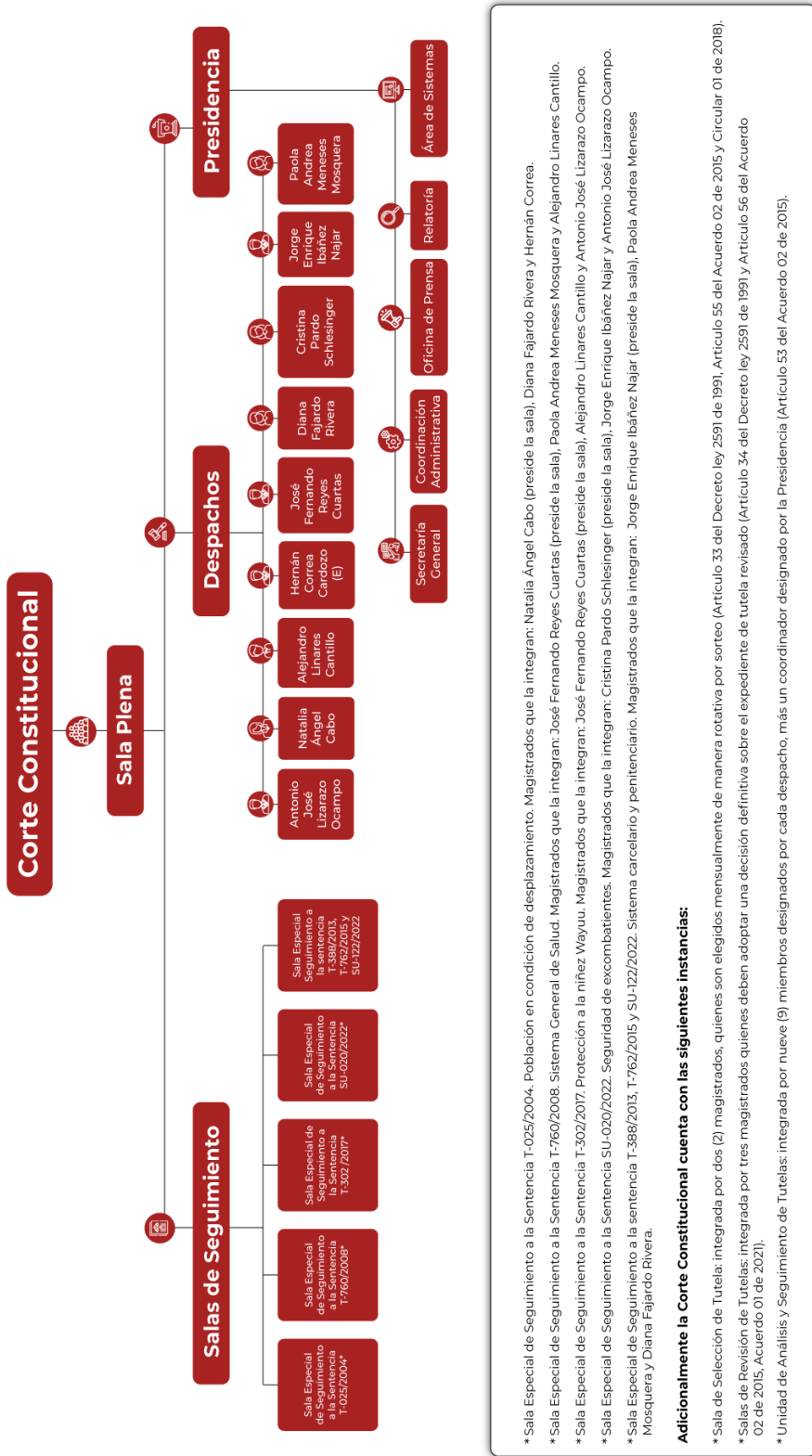
Artículo 60. Comunicación de las sentencias de tutela. Todas las sentencias de la Corte sobre tutela deberán ser comunicadas inmediatamente al juez o tribunal competente de primera y segunda instancia. Copia de ellas será suministrada a la Presidencia de la República.

Artículo 61. Revisión por la Sala Plena. Cuando a juicio de la Sala Plena, por solicitud de cualquier magistrado, un proceso de tutela dé lugar a un fallo de unificación de jurisprudencia o la transcendencia del tema amerite su estudio por todos los magistrados, se dispondrá que la sentencia correspondiente sea proferida por la Sala Plena.

Adicionalmente, para los fines establecidos en las normas vigentes, después de haber sido escogidos autónomamente por la Sala de Selección competente, los fallos sobre acciones de tutela instauradas contra providencias de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado deberán ser llevados por el magistrado a quien le corresponda en reparto a la Sala Plena, la cual determinará si asume su conocimiento con base en el informe mensual que le sea presentado a partir de la Sala de Selección de marzo de 2009.

En tal evento, el magistrado ponente registrará en la Secretaría el proyecto de fallo respectivo y se procederá a cumplir el mismo trámite previsto por el artículo 53 del Reglamento de la Corporación para el cambio de jurisprudencia, en materia de sentencias de revisión de tutela.

Anexo E – Organograma da Corte Constitucional Colombiana



Anexo F – Projeto de Lei nº 8.058, de 4 de novembro de 2014

Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Esta lei institui o processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências.

CAPÍTULO I DOS PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AO CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Art. 2º. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário rege-se pelos seguintes princípios, sem prejuízo de outros que assegurem o gozo de direitos fundamentais sociais:

- I – proporcionalidade;
- II – razoabilidade;
- III – garantia do mínimo existencial;
- IV – justiça social;
- V – atendimento ao bem comum;
- VI – universalidade das políticas públicas;
- VII – equilíbrio orçamentário.

Parágrafo único. O processo especial para controle jurisdicional de políticas públicas, além de obedecer ao rito estabelecido nesta Lei, terá as seguintes características:

- I – estruturais, a fim de facilitar o diálogo institucional entre os Poderes;
- II - policêntricas, indicando a intervenção no contraditório do Poder Público e da sociedade;
- III – dialogais, pela abertura ao diálogo entre o juiz, as partes, os representantes dos demais Poderes e a sociedade;
- IV – de cognição ampla e profunda, de modo a propiciar ao juiz o assessoramento necessário ao pleno conhecimento da realidade fática e jurídica;
- V – colaborativas e participativas, envolvendo a responsabilidade do Poder Público;

VI – flexíveis quanto ao procedimento, a ser consensualmente adaptado ao caso concreto;

VII – sujeitas à informação, ao debate e ao controle social, por qualquer meio adequado, processual ou extraprocessual;

VIII – tendentes às soluções consensuais, construídas e executadas de comum acordo com o Poder Público;

IX – que adotem, quando necessário, comandos judiciais abertos, flexíveis e progressivos, de modo a consentir soluções justas, equilibradas e exequíveis;

X – que flexibilizem o cumprimento das decisões;

XI – que prevejam o adequado acompanhamento do cumprimento das decisões por pessoas físicas ou jurídicas, órgãos ou instituições que atuem sob a supervisão do juiz e em estreito contato com este.

CAPÍTULO II DA COMPETÊNCIA E DA PETIÇÃO INICIAL

Art. 3º. É competente para o controle judicial de políticas públicas a justiça ordinária, estadual ou federal, por intermédio de ação coletiva proposta por legitimado estabelecido pela legislação pertinente, ressalvadas as hipóteses de cabimento de ações constitucionais. Parágrafo único. Para a implementação ou correção de política pública é admissível qualquer espécie de ação ou provimento.

Art. 4º. A petição inicial obedecerá aos requisitos previstos no Código de Processo Civil e deverá indicar com precisão a medida necessária para implementação ou correção da política pública, bem como a autoridade responsável por sua efetivação.

Parágrafo único. A petição inicial indicará a pessoa jurídica de direito público à qual pertence a autoridade responsável pela efetivação da política pública, e em razão desta será determinada a competência.

Art. 5º. Se a autoridade se der por incompetente, deverá declinar a que entender competente, que será igualmente notificada para a fase preliminar, de acordo com o disposto no art. 6º.

CAPÍTULO III DA FASE PRELIMINAR

Art. 6º. Estando em ordem a petição inicial, o juiz a receberá e notificará o órgão do Ministério Público e a autoridade responsável pela efetivação da política pública, para que esta preste, pessoalmente e no prazo de sessenta dias, prorrogável por igual período, informações detalhadas que deverão contemplar os seguintes dados da política pública objeto do pedido, os quais constarão do mandado:

- I – o planejamento e a execução existentes;
- II – os recursos financeiros previstos no orçamento para sua implementação;
- III – a previsão de recursos necessários a sua implementação ou correção;
- IV – em caso de insuficiência de recursos, a possibilidade de transposição de verbas;
- IV – o cronograma necessário ao eventual atendimento do pedido.

Art. 7º. Se o pedido envolver o mínimo existencial ou bem da vida assegurado em norma constitucional de maneira completa e acabada, o juiz poderá antecipar a tutela, nos termos do art. 273 do Código de Processo Civil, estando nessa hipótese dispensadas as informações a respeito dos incisos II, III e IV do artigo 6º.

Parágrafo único. Considera-se mínimo existencial, para efeito desta lei, o núcleo duro, essencial, dos direitos fundamentais sociais garantidos pela Constituição Federal, em relação ao específico direito fundamental invocado, destinado a assegurar a dignidade humana.

Art. 8º. Se não prestadas as informações indicadas no caput, o juiz aplicará à autoridade responsável as sanções previstas no Código de Processo Civil, podendo convocá-la pessoalmente para comparecer a juízo.

§ 1º Na prestação de informações, a autoridade responsável pela execução da política pública poderá servir-se de assessores técnicos especializados.

§ 2º O juiz poderá utilizar técnicos especializados para assessorá-lo na análise das informações, sem prejuízo de consulta a órgãos e instituições do ramo (parágrafo único do art. 28).

Art. 9º. Se considerar as informações insuficientes, o juiz, de ofício ou a requerimento do autor ou do Ministério Público, quando este não for autor, poderá solicitar esclarecimentos e informações suplementares, a serem prestadas em prazo razoável, fixado

pelo juiz, bem como designar audiências, em contraditório pleno, inclusive com a presença dos técnicos envolvidos, para os mesmos fins.

Art. 10. Caso tenha por esclarecidas as questões suscitadas na fase preliminar, o juiz poderá designar audiências públicas, convocando representantes da sociedade civil e de instituições e órgãos especializados.

Parágrafo único. Admite-se na fase preliminar e no processo judicial a intervenção de *amicus curiae*, pessoa física ou jurídica, que poderá manifestar-se por escrito ou oralmente.

CAPÍTULO IV DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Art. 11. As partes poderão, de comum acordo, submeter o conflito ao juízo arbitral, observado o disposto na legislação em vigor ou à mediação ou conciliação judiciais ou extrajudiciais.

§ 1º A qualquer tempo e em qualquer fase e grau do processo, a autoridade judiciária poderá propor às partes que se submetam à mediação ou conciliação, conduzidas por mediadores e conciliadores devidamente capacitados, nos termos da legislação em vigor.

§ 2º A audiência de mediação ou conciliação será obrigatória quando se tratar de direito passível de transação.

§ 3º A remuneração dos mediadores e conciliadores e seus direitos e obrigações serão regidos pela legislação em vigor.

Art. 12. A qualquer momento as partes poderão transigir sobre o cumprimento da obrigação, sua modalidade e seus prazos, ouvido o Ministério Público ou o Defensor Público, conforme o caso.

Parágrafo único. A transação, homologada pelo juiz, terá efeito de título executivo judicial e, assinada pelos transatores e pelo Ministério Público, de título executivo extrajudicial.

Art. 13. O Ministério Público ou outros órgãos públicos legitimados às ações coletivas poderão tomar da Administração ou do ente privado termo de ajustamento de conduta sobre o cumprimento da obrigação, sua modalidade e seus prazos, que, em caso de existência de processo, somente terá eficácia após manifestação do autor.

Parágrafo único. O termo de ajustamento de conduta terá natureza jurídica de transação, submetendo-se à regra do parágrafo único do art. 12.

CAPÍTULO V DO PROCESSO JUDICIAL

Art. 14. Não havendo acordo, o juiz examinará, em juízo de admissibilidade, a razoabilidade do pedido e da atuação da Administração, podendo extinguir o processo com resolução do mérito ou determinar a citação do representante judicial da autoridade competente para apresentar resposta.

Parágrafo único. Extinto o processo, serão intimados da sentença o autor, a autoridade responsável e a pessoa jurídica de direito público a que esta pertence.

Art. 15. Determinada a citação, a autoridade responsável pela política pública continuará vinculada ao processo, inclusive para os fins do disposto no artigo 21.

Art. 16. Todos os elementos probatórios colhidos na fase preliminar, em contraditório, serão aproveitados no processo judicial, devendo o juiz privilegiar o julgamento antecipado da lide sempre que possível.

Art. 17. O prazo para contestar será de 30 (trinta) dias, sem outros benefícios de prazo para a Fazenda Pública, observando o processo, no que couber, o rito ordinário previsto no Código de Processo Civil, com as modificações com que o juiz e as partes concordarem, para melhor adequação ao objeto da demanda.

Art. 18. Se for o caso, na decisão o juiz poderá determinar, independentemente de pedido do autor, o cumprimento de obrigações de fazer sucessivas, abertas e flexíveis, que poderão consistir, exemplificativamente, em:

I – determinar ao ente público responsável pelo cumprimento da sentença ou da decisão antecipatória a apresentação do planejamento necessário à implementação ou correção da política pública objeto da demanda, instruído com o respectivo cronograma, que será objeto de debate entre o juiz, o ente público, o autor e, quando possível e adequado, representantes da sociedade civil.

II – determinar ao Poder Público que inclua créditos adicionais especiais no orçamento do ano em curso ou determinada verba no orçamento futuro, com a obrigação de aplicar efetivamente as verbas na implementação ou correção da política pública requerida.

§ 1º O juiz definirá prazo para apresentação do planejamento previsto no inciso I de acordo com a complexidade da causa.

§ 2º O planejamento será objeto de debate entre o juiz, o ente público, o autor, o Ministério Público e, quando possível e adequado, representantes da sociedade civil.

§ 3º Homologada a proposta de planejamento, a execução do projeto será periodicamente avaliada pelo juiz, com a participação das partes e do Ministério Público e, caso se revelar inadequada, deverá ser revista nos moldes definidos no parágrafo 2º.

Art. 19. Para o efetivo cumprimento da sentença ou da decisão de antecipação da tutela, o juiz poderá nomear comissário, pertencente ou não ao Poder Público, que também poderá ser instituição ou pessoa jurídica, para a implementação e acompanhamento das medidas necessárias à satisfação das obrigações, informando ao juiz, que poderá lhe solicitar quaisquer providências.

Parágrafo único. Os honorários do comissário serão fixados pelo juiz e custeados pelo ente público responsável pelo cumprimento da sentença ou da decisão de antecipação da tutela.

Art. 20. O juiz, de ofício ou a requerimento das partes, poderá alterar a decisão na fase de execução, ajustando-a às peculiaridades do caso concreto, inclusive na hipótese de o ente público promover políticas públicas que se afigurem mais adequadas do que as determinadas na decisão, ou se esta se revelar inadequada ou ineficaz para o atendimento do direito que constitui o núcleo da política pública deficiente.

Art. 21. Se a autoridade responsável não cumprir as obrigações determinadas na sentença ou na decisão de antecipação de tutela, o juiz poderá aplicar as medidas coercitivas previstas no Código de Processo Civil, inclusive multa periódica de responsabilidade solidária do ente público descumpridor e da autoridade responsável, devida a partir da intimação pessoal para o cumprimento da decisão, sem prejuízo da responsabilização por ato de improbidade administrativa ou das sanções cominadas aos crimes de responsabilidade ou de desobediência, bem como da intervenção da União no Estado ou do Estado no Município.

Art. 22. Quando o controle da política pública não for objeto específico da ação, mas questão individual ou coletiva suscitada no processo, o juiz, de ofício ou a requerimento das partes, poderá instaurar incidente que obedecerá ao disposto nos artigos 18 a 22.

CAPÍTULO VI DA REUNIÃO DOS PROCESSOS EM PRIMEIRO GRAU

Art. 23. Quando vários processos versando sobre pedidos, diretos ou indiretos, de implementação ou correção de políticas públicas relativas ao mesmo ente político tramitarem em diversos juízos, as causas serão reunidas, independentemente de conexão, para julgamento conjunto, a fim de o juiz dispor de todos os elementos necessários para uma decisão equitativa e exequível. Parágrafo único. Aplica-se à reunião de processos a regra de prevenção do Código de Processo Civil.

CAPÍTULO VII DAS RELAÇÕES ENTRE MAGISTRADOS

Art. 24. Os tribunais promoverão encontros periódicos, presenciais ou por videoconferência, com os juízes competentes para o processamento e julgamento de ações que visem, direta ou indiretamente, ao controle jurisdicional de políticas públicas, destinados ao conhecimento e possível harmonização de entendimentos sobre a matéria.

Parágrafo único. Sem prejuízo da providência mencionada no caput, os tribunais fomentarão reuniões regionais com o mesmo objetivo, com periodicidade adequada.

CAPÍTULO VIII DA REUNIÃO DE PROCESSOS EM GRAU DE RECURSO

Art. 25. Quando o tribunal receber diversos recursos em processos que objetivem o controle judicial de políticas públicas relativamente ao mesmo ente político, e que poderão comprometer o mesmo orçamento, os processos de competência do tribunal pleno ou do respectivo órgão especial serão reunidos para julgamento conjunto, objetivando-se a prolação de uma decisão equânime e exequível.

CAPÍTULO IX DOS CADASTROS NACIONAIS

Art. 26. O Conselho Nacional de Justiça organizará e manterá o Cadastro Nacional de Processos sobre Políticas Públicas, com a finalidade de permitir que os órgãos do Poder Judiciário e os interessados tenham amplo acesso às informações relevantes relacionadas com sua existência e estado.

§ 1º Os órgãos judiciários aos quais forem distribuídos processos envolvendo controle de políticas públicas remeterão cópia da petição inicial, preferencialmente por meio eletrônico, ao Cadastro Nacional do Conselho Nacional de Justiça, no prazo de 10 (dez) dias.

§ 2º No prazo de 90 (noventa) dias, contado da publicação da presente lei, o Conselho Nacional de Justiça editará regulamento dispondo sobre o funcionamento do Cadastro Nacional e os meios adequados para viabilizar o acesso aos dados e seu acompanhamento por qualquer interessado por meio da rede mundial de computadores.

§ 3º O regulamento previsto no § 2º disciplinará a forma pela qual os juízos comunicarão a existência de processos objetivando o controle de políticas públicas e os atos processuais mais relevantes sobre o seu andamento, como a concessão de antecipação de tutela, a sentença, o trânsito em julgado, a interposição de recursos e a execução.

Art. 27. O Conselho Nacional do Ministério Público organizará e manterá o Cadastro Nacional de Inquéritos Cíveis e de Compromissos de Ajustamento de Conduta, com a finalidade de permitir que os órgãos do Poder Judiciário, os co-legitimados e os interessados tenham amplo acesso às informações relevantes relacionadas à abertura do inquérito e à existência do compromisso.

§ 1º Os órgãos legitimados que tiverem tomado compromissos de ajustamento de conduta remeterão cópia ao Cadastro Nacional de Inquéritos Cíveis e de Compromissos de Ajustamento de Conduta, preferencialmente por meio eletrônico, no prazo de 10 (dez) dias.

§ 2º No prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação da presente lei, o Conselho Nacional do Ministério Público editará regulamento dispondo sobre o funcionamento do Cadastro Nacional de Inquéritos Cíveis e Compromissos de Ajustamento de Conduta, incluindo a forma de comunicação e os meios adequados para viabilizar o acesso aos dados e seu acompanhamento por qualquer interessado.

CAPÍTULO X DAS AÇÕES INDIVIDUAIS

Art. 28. Na hipótese de ações que objetivem a tutela de direitos subjetivos individuais cuja solução possa interferir nas políticas públicas de determinado setor, o juiz somente poderá conceder a tutela na hipótese de se tratar do mínimo existencial ou bem da vida assegurado em norma constitucional de forma completa e acabada, nos termos do disposto no parágrafo 1º do art. 7º, e se houver razoabilidade do pedido e irrazoabilidade da conduta da Administração. Parágrafo único. Cada circunscrição judiciária organizará e manterá comissão de especialistas destinada a assessorar o magistrado nos diversos setores de políticas públicas, fornecendo dados e informações que o auxiliem em sua decisão.

Art. 29. Na hipótese prevista no artigo 28, o juiz notificará o Ministério Público e outros legitimados às ações coletivas para, querendo, ajuizar o processo coletivo versando sobre a implementação ou correção da política pública, o qual observará as disposições desta lei.

Art. 30. Atendido o requisito da relevância social e ouvido o Ministério Público, o juiz poderá converter em coletiva a ação individual que:

I - tenha efeitos coletivos, em razão da tutela de bem jurídico coletivo e indivisível, cuja ofensa afete ao mesmo tempo as esferas jurídicas do indivíduo e da coletividade;

II – tenha por escopo a solução de conflitos de interesses relativos a uma mesma relação jurídica plurilateral, cuja solução deva ser uniforme, por sua natureza ou por disposição de lei, assegurando-se tratamento isonômico para todos os membros do grupo e padrão de conduta consistente e unitária para a parte contrária.

§ 1º Determinada a conversão, o autor manterá a condição de legitimado para a ação em litisconsórcio necessário com o Ministério Público ou outro co-legitimado para a ação coletiva.

§ 2º O Ministério Público ou outro legitimado poderão aditar ou emendar a petição inicial para adequá-la à tutela coletiva, no prazo a ser fixado pelo juiz.

§ 3º Se nenhum dos co-legitimados aditar ou emendar a petição inicial, o juiz encaminhará os autos ao Conselho Superior do Ministério Público para que indique membro da instituição para fazê-lo.

§ 4º A coisa julgada terá efeito erga omnes, nos termos do disposto nos arts. 103 e 104 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

§ 5º O Ministério Público atuará como fiscal da ordem jurídica se não intervier como parte.

CAPÍTULO XI DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 31. No prazo de 120 (cento e vinte) dias, contado a partir da entrada em vigor desta lei, os tribunais federais criarão, e os estaduais poderão criar varas especializadas para o processamento e julgamento de ações que visem, direta ou indiretamente, ao controle jurisdicional de políticas públicas.

Art. 32. As disposições desta lei aplicam-se às fases e atos ainda não concluídos dos processos em curso.

Art. 33. Esta lei entrará em vigor no prazo de 90 dias contado da data de sua publicação.

Anexo G – Projeto de Lei nº 736, de 11 de novembro de 2015

Altera as Leis nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, e 13.105, de 16 de março de 2015, para estabelecer termos e limites ao exercício do controle concentrado e difuso de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, dispor sobre o estado de coisas inconstitucional e o compromisso significativo.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera as Leis nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, e 13.105, de 16 de março de 2015, para estabelecer termos e limites ao exercício do controle concentrado e difuso de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, dispor sobre o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional e o compromisso significativo.

Art. 2º A Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 9º-A. O Supremo Tribunal Federal poderá reconhecer o estado de coisas inconstitucional como fundamento para o deferimento de pedido de medida liminar ou para a decisão definitiva de mérito na arguição de descumprimento de preceito fundamental, caso verificados, cumulativamente, os seguintes pressupostos:

I – constatação de um quadro de violação massiva, generalizada e sistemática de direitos fundamentais, perpetrada pelo Estado, por ação ou omissão, que afete número significativo de pessoas e impeça a preservação do mínimo intangível assegurador da dignidade humana;

II – falta de coordenação entre medidas legislativas, administrativas, orçamentárias e judiciais, que gere a violação sistemática dos direitos, a perpetuação ou o agravamento dessa situação;

III – previsão expressa, no texto constitucional, de políticas públicas que necessitem de concretização.”

“Art. 9º-B. Reconhecido o estado de coisas inconstitucional, nos termos do art. 9º-A, o Supremo Tribunal Federal determinará a celebração de compromisso significativo entre o Poder Público e os segmentos populacionais afetados pela ação ou omissão, com o intuito de tornar efetivo o preceito fundamental, ponderados os princípios e normas constitucionais envolvidos. Parágrafo único. O compromisso significativo consiste em constante intercâmbio entre os segmentos populacionais afetados e o Estado, em que as partes tentam celebrar acordo para a formulação e implementação de programas socioeconômicos que visem a afastar a violação ao preceito fundamental detectada.”

“Art. 9º-C. O compromisso significativo, de que trata o art. 9º-B, observará as seguintes diretrizes, para que seja considerado válido e eficaz:

I – observância ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, mediante a preservação de suas competências e prerrogativas constitucional e legalmente fixadas;

II – respeito às balizas orçamentárias previstas constitucionalmente e nas leis que estabeleçam o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, e os orçamentos anuais;

III – respeito às vinculações orçamentárias constitucionalmente fixadas;

IV – respeito à destinação legal dos recursos que integram os fundos da administração pública;

V – compatibilidade com as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, previstas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

VI – observância à disponibilidade financeira dos entes federados interessados;

VII – respeito à legitimidade dos Chefes do Poder Executivo na definição de prioridades da ação governamental e à sua competência precípua de elaborar e implementar políticas públicas com vistas à concretização dos direitos fundamentais com assento constitucional.

§ 1º A inexistência de disponibilidade financeira, de que trata o inciso VI, deve ser objetivamente demonstrada, facultando-se ao Supremo Tribunal Federal valer-se do auxílio dos órgãos de controle externo e, se necessário, a contratação de perícia especializada para aferir a pertinência das alegações feitas pelo ente estatal competente.

§ 2º A manipulação da situação financeira ou político-administrativa, descrita no § 1º, pela autoridade pública competente, com o objetivo de criar obstáculo artificial à efetivação de preceitos fundamentais em favor dos segmentos populacionais envolvidos, não impedirá a concretização dos direitos fundamentais pleiteados e será caracterizada como ato de improbidade administrativa de que trata o art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a ser apurado em processo específico.”

“Art. 9º-D. São requisitos necessários à celebração do compromisso significativo, de que trata o art. 9º-B, na decisão liminar ou definitiva de mérito:

I – fixação de diretrizes específicas pelo Supremo Tribunal Federal a serem observadas pelo Poder Público responsável e segmentos afetados na autocomposição do conflito constitucional submetido à apreciação judicial;

II – designação dos interlocutores do Poder Público e das comunidades ou pessoas afetadas que se responsabilizarão pela efetividade do compromisso significativo;

III – prestação de informações periódicas pelas partes envolvidas ao Supremo Tribunal Federal nos prazos estipulados;

IV – designação de representante do Supremo Tribunal Federal incumbido de fiscalizar, a cada etapa, a evolução das tratativas com vistas ao êxito do compromisso significativo;

V – construção compartilhada e autônoma, pelo Poder Público responsável e pelos segmentos populacionais afetados, da solução para o caso analisado, para a concretização do preceito fundamental pleiteado;

VI – previsão de arbitramento da questão pelo Supremo Tribunal Federal na hipótese de insucesso na efetivação do compromisso significativo.”

“Art. 10. Julgada a ação, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental, observado, quando couber, o disposto nos arts. 9º-A, 9º-B, 9º-C e 9º-D.

.....” (NR)

Art. 3º A Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1.041-A. A decisão do Supremo Tribunal Federal, no julgamento de recurso extraordinário com repercussão geral, que reconheça o estado de coisas inconstitucional como seu fundamento e determine a celebração de compromisso significativo entre o Poder Público e os segmentos populacionais afetados observará o disposto nos arts. 9º-A, 9º-B, 9º-C e 9º-D, da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999.”

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Anexo H – Proposta de Emenda à Constituição nº 275, de 6 de junho de 2013

Cria a Corte Constitucional; altera a composição, a competência e a forma de nomeação dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça; altera a composição do Conselho Nacional de Justiça

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. A Seção II do Capítulo III do Título IV da Constituição Federal passa a denominar-se Da Corte Constitucional.

Art. 2º. Os artigos 101 e 102 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 101. A Corte Constitucional compõe-se de quinze Ministros de notável saber jurídico e reputação ilibada, escolhidos entre cidadãos de mais de quarenta e menos de sessenta anos.

§ 1º Os Ministros da Corte Constitucional serão nomeados pelo Presidente do Congresso Nacional, após aprovação de seus nomes pela maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a partir de listas tríplices de candidatos oriundos da magistratura, do Ministério Público e da advocacia, elaboradas respectivamente pelo Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 2º As listas tríplices dos candidatos provenientes da magistratura e do Ministério Público serão compostas, alternadamente, de magistrados e membros do Ministério Público, federais e estaduais.

§ 3º Os Ministros da Corte Constitucional elegerão bianualmente o seu Presidente.

Art. 102. Compete à Corte Constitucional, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe processar e julgar: I – originariamente:

- a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, inclusive o pedido de medida cautelar;
- b) a ação direta de inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional;
- c) a arguição de descumprimento, por ação ou omissão, de preceito fundamental decorrente da Constituição;
- d) os conflitos de competência entre o Superior Tribunal de Justiça e quaisquer tribunais;

II – julgar em recurso extraordinário as causas decididas por um tribunal superior, quando a decisão recorrida:

- a) contrariar dispositivo desta Constituição;
- b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;
- c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição;
- d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.

§ 1º Declarada a inconstitucionalidade por omissão para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias, em sessenta dias se se tratar de órgão do Poder Legislativo, e em trinta dias se de órgão administrativo.

§ 2º Julgada a arguição de descumprimento, por ação ou omissão, de preceito fundamental decorrente desta Constituição, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática ou omissão dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito ou preceitos fundamentais.

§ 3º O Regimento Interno da Corte Constitucional regulará o processamento dos embargos declaratórios de seus acórdãos, excluído qualquer outro recurso não previsto nesta Constituição.

§ 4º As decisões definitivas de mérito, proferidas pela Corte Constitucional, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

§ 5º No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso.

Art. 3º. Os artigos 104 e 105 caput da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art 104. O Superior Tribunal de Justiça compõe-se de, no mínimo, sessenta Ministros.

§ 1º Os Ministros do Superior Tribunal de Justiça serão nomeados pelo Presidente do Congresso Nacional, após aprovação de seus nomes pela maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a partir de listas tríplices de candidatos oriundos da magistratura, do Ministério Público e da advocacia, elaboradas respectivamente pelo Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 2º As listas tríplices dos candidatos provenientes da Magistratura e do Ministério Público serão compostas, alternadamente, de magistrados e membros do Ministério Público, federais e estaduais.

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I – processar e julgar, originariamente:

- a) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, os Ministros da Corte Constitucional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;
- b) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos demais Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente;
- c) nos crimes comuns os Governadores dos Estados e do Distrito Federal e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais;
- d) os mandados de segurança e os habeas-corpus, quando o coator ou paciente for qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores, ou contra ato do próprio Superior Tribunal de Justiça ou outro Tribunal Superior, ou autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição da Corte Constitucional ou do Superior Tribunal de Justiça;
- e) o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território;
- f) a extradição solicitada por Estado estrangeiro;
- g) a revisão criminal e a ação rescisória de seus julgados;
- h) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;
- i) a execução de sentença nas causas de sua competência originária, facultada a delegação de atribuições para a prática de atos processuais;
- j) a ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquela em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos, ou sejam direta ou indiretamente interessados;
- l) os conflitos de competência entre Tribunais Superiores, ou entre estes e qualquer outro tribunal;
- m) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Superior Tribunal de Justiça;
- n) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público;

o) os conflitos de atribuições entre autoridades administrativas e judiciárias da União, ou entre autoridades judiciárias de um Estado e administrativas de outro ou do Distrito Federal, ou entre as deste e da União;

p) a homologação de sentenças estrangeiras e a concessão de exequatur às cartas rogatórias.

II – julgar em recurso ordinário:

a) o habeas-corpus, o mandado de segurança, o habeas-data e o mandado de injunção, decididos em única ou última instância pelos demais Tribunais Superiores, pelos Tribunais Regionais Federais ou os Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, se denegatória a decisão;

b) o crime político;

c) as causas em que forem partes Estado estrangeiro ou organismo internacional, de um lado, e, de outro, Município ou pessoa residente ou domiciliada no País.

III – julgar em recurso especial as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida der à lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal.”

Art. 4º. Os atuais Ministros do Supremo Tribunal Federal passarão a compor, de pleno direito, a Corte Constitucional, providenciando-se a nomeação dos demais Ministros, de acordo com o disposto no art. 101 da Constituição Federal, na redação dada pela presente Emenda Constitucional. A atual composição do Superior Tribunal de Justiça permanecerá a mesma, providenciando-se a nomeação dos futuros Ministros de acordo com o disposto no art. 104 da Constituição Federal, na redação dada pela presente Emenda Constitucional.

Art. 5º. Fica revogado o atual art. 103-A desta Constituição, renumerando-se o artigo seguinte como 103-A, cujo caput, inciso I passa a ter a seguinte redação:

“Art. 103-A. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: I – o Presidente da Corte Constitucional; [...]”

Art. 6º. Os artigos 12, § 3º, IV; 52, II; 96, II e 103, parágrafo 1º desta Constituição passam a ser redigidos como segue, revogando-se o § 3º do art. 103:

“Art. 12.– § 3º São privativos de brasileiro nato os cargos: ...

IV – de Ministro da Corte Constitucional;

Art. 52.– Compete privativamente ao Senado Federal: ...

II – processar e julgar os Ministros da Corte Constitucional, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o

Procurador-Geral da República e o Advogado- Geral da União nos crimes de responsabilidade;

Art. 96.– Compete privativamente: ...

II – ao Superior Tribunal de Justiça, aos demais Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

a) a alteração do número de membros dos Tribunais inferiores;

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;

c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores; d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;”

Art. 103.– ...

§ 1º O Procurador-Geral da República deverá ser previamente ouvido nas ações de inconstitucionalidade e em todos os processos de competência da Corte Constitucional. ...”

Art. 7º – É acrescentado o § 8º ao art. 125 da Constituição Federal, com a seguinte redação:

“§ 8º Compete ao Tribunal de Justiça processar e julgar, originariamente, os membros do Tribunal de Contas do Estado ou do Distrito Federal, bem como os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios do Estado.”

Art. 8º. O Capítulo I, do Título I da Parte Terceira da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, passa a ser intitulado Dos Ministros da Corte Constitucional, e o caput do seu art. 39 fica assim redigido:

“Art. 39 – São crimes de responsabilidade dos Ministros da Corte Constitucional: ...”

Art. 9º. Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.