

Gabriela Samrsla Moller

ATUAÇÃO DAS CORTES NOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS URBANOS NO BRASIL:

caminhos para uma jurisdição
estrutural experimental e
responsiva

**EDITORA
UNOESC**

Editora Unoesc

Coordenação
Tiago de Matia

Agente administrativa: Simone Dal Moro
Revisão lingüística e metodológica: Paula Stechenski Zaccaron
Projeto gráfico e diagramação: Simone Dal Moro
Capa: Júlia Kappel de Araújo

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

M726a	Moller, Gabriela Samrsla. Atuação das cortes nos litígios estruturais urbanos no Brasil: caminhos para uma jurisdição estrutural experimental e responsiva / Gabriela Samrsla Moller. – Joaçaba: Editora Unoesc, 2026. 482 p.: il. ; 23 cm. ISBN: 978-85-8422-340-4 Inclui bibliografia 1. Direitos fundamentais. 2. Tribunais. 3. Ação judicial. I. Título. Dóris 341.27
-------	---

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Márcia A. Dorini Dal Zotto CRB 14/742

Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc

Reitor

Ricardo Antonio De Marco

Vice-reitores de Campi

Campus de Chapecó
Carlos Eduardo Carvalho
Campus de São Miguel do Oeste
Vitor Carlos D'Agostini
Campus de Videira
Carla Fabiana Cazella

Pró-reitora de Ensino
Jaciney Aparecida Danielli

Diretor Executivo
Jarlei Sartori

Pró-reitor de Pesquisa, Pós-Graduação,
Extensão e Inovação
Kurt Schneider

Conselho Editorial

Kurt Schneider
Tiago de Matia
Aline Pertile Reamor
Marcos Cordeiro Freitas
Juliano Spuldaro
Ieda Margarete Oro

Robison Tramontina
Thais Janaina Wenczenovicz
Rodrigo Geremias
Marconi Januário
Marilda Pasqual Schneider
Camila Rostirola

SUMÁRIO

AGRADECIMENTO	9
APRESENTAÇÃO	11
PREFÁCIO	16
INTRODUÇÃO	20
CATEGORIAS E CONCEITOS OPERACIONAIS	28
LISTA DE SIGLAS	42
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	44
QUADROS.....	44
CAPÍTULO 1: DIREITO RESPONSIVO, CAPACIDADES E SUSTENTABILIDADE: BASES PARA O FORTALECIMENTO DO JUDICIÁRIO	47
1.1. NEOCONSTITUCIONALISMOS: A TRAJETÓRIA DE FORTALECIMENTO DO JUDICIÁRIO NO NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO.....	47
1.2. CONSTITUCIONALISMO RESPONSIVO E TEORIA DAS CAPACIDADES: DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	63
1.2.1. Direito e constitucionalismo responsivo: novo papel do judiciário	66
1.2.2. Teoria das capacidades e constitucionalismo responsivo: ampliando a democracia	69

1.3. SUSTENTABILIDADE E DIREITOS DA NATUREZA: DO PRINCÍPIO MORAL AO PRINCÍPIO JURÍDICO	82
---	-----------

1.4. CONCLUSÃO: DIREITO RESPONSIVO, CAPACIDADES E SUSTENTABILIDADE COMO FUNDAMENTOS DA ATUAÇÃO JUDICIAL.....	93
---	-----------

CAPÍTULO 2: URBANISMO CRÍTICO E SUSTENTABILIDADE CRÍTICA: DO DIREITO À CIDADE À RECONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DO TERRITÓRIO	96
---	-----------

2.1. CIDADE E URBANO: ENTRE O DIREITO À CIDADE E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO	96
--	-----------

2.2 OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL E NOVA AGENDA URBANA: SUSTENTABILIDADE NO CONTEXTO GLOBAL	102
--	------------

2.3. CRÍTICA AOS MODELOS TECNOCRÁTICOS DE CIDADE SUSTENTÁVEL	109
---	------------

2.4. DIAGNÓSTICO URBANO BRASILEIRO: DESGUALDADES, DESAFIOS E EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS	112
--	------------

2.5. POLÍTICA URBANA NO BRASIL: MARCOS NORMATIVOS, CONTRADIÇÕES E DESAFIOS	122
---	------------

2.6. DO URBANISMO CRÍTICO AO URBANISMO TRANSFORMADOR: DIREITO À CIDADE E SUSTENTABILIDADE CRÍTICA.....	135
---	------------

2.7. URBANISMO E PODER JUDICIÁRIO: LIMITES DA JURISPRUDÊNCIA E POTENCIAL TRANSFORMADOR.....	140
--	------------

2.8. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO: SUSTENTABILIDADE CRÍTICA E DIREITO À CIDADE COMO EIXOS DE RECONSTRUÇÃO	156
---	------------

CAPÍTULO 3: LITÍGIOS ESTRUTURAIS E MODELOS DE GOVERNANÇA JUDICIAL NO SUL GLOBAL: DO ATIVISMO MONOLÓGICO AO EXPERIMENTALISMO DEMOCRÁTICO.....	159
---	------------

3.1. TUTELA ESTRUTURAL: CONCEITOS, ORIGENS E FUNDAMENTOS	159
---	------------

3.1.1 Origens e principais características dos litígios estruturais	169
--	------------

3.1.2. O desenvolvimento da tutela estrutural no Sul Global	173
--	------------

3.2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO PROCESSO ESTRUTURAL DEMOCRÁTICO: CORTE CATALÍTICA, EXPERIMENTALISMO E A JURISDIÇÃO EMPODERADA...	182
--	------------

3.3 CONCLUSÃO: FUNDAMENTOS DO PROCESSO ESTRUTURAL DEMOCRÁTICO E IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL.....	197
---	------------

CAPÍTULO 4: O PROCESSO ESTRUTURAL COMO TUTELA DEMOCRÁTICA E EXPERIMENTAL	201
---	------------

4.1. TUTELA DEMOCRÁTICA DOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS: FUNDAMENTOS DO PROCESSO ESTRUTURAL.....	201
4.2. ADPF E ACP ESTRUTURAIS: DISTINÇÕES E MODELOS PROCEDIMENTAIS	204
4.3. ETAPAS DO PROCESSO ESTRUTURAL: FASES E CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS.....	214
4.3.1. Fase 1: Qualificação do caso como estrutural	216
4.3.2. Fase 2: Instrução diferenciada e diálogo multiautores	226
4.3.3. Fase 3: Elaboração conjunta do plano de ação estrutural .	235
4.3.4. Fase 4: Homologação judicial do plano.....	238
4.3.5. Fase 5: Tutela executiva monitorada no mesmo processo..	240
4.3.6. Fase 6: Julgamento final e extinção do processo	249
4.4. METODOLOGIA DE ANÁLISE: CRITÉRIOS PARA PROCESSOS ESTRUTURAIS EM URBANISMO	250
4.4.1. Alínea ‘a’ a ‘e’: Informações básicas do litígio estrutural ...	253
4.4.2. Alínea ‘f’: qualidade do ativismo judicial	254
4.4.3. Alínea ‘g’: grau de experimentalismo e a efetividade do processo estrutural	255
4.4.4. Alínea ‘h’: efeitos das decisões em litígios estruturais	257

4.4.5. Alínea ‘i’: grau de cumprimento das decisões em processos estruturais	259
---	------------

4.4.6. Casos selecionados: justificativa e relevância analítica.....	261
---	------------

4.5. CONCLUSÃO: O PROCESSO ESTRUTURAL COMO PROCESSO-PROGRAMA DEMOCRÁTICO E RESPONSIVO	265
--	------------

CAPÍTULO 5: O URBANISMO EM PROCESSOS ESTRUTURAIS: UMA PAUTA SOCIAL E AMBIENTAL.....	270
--	------------

5.1. ACPS ESTRUTURAIS EM MATÉRIA URBANA: PANORAMA JURISPRUDENCIAL E TENDÊNCIAS DOUTRINÁRIAS	270
--	------------

5.1.1. Resíduos sólidos: judicialização estrutural e desafios de gestão integrada	272
--	------------

5.1.2. Regularização fundiária e moradia: avanços e limitações no reconhecimento da função social	275
--	------------

5.1.3. Mobilidade e transporte urbano: dimensão do direito à cidade tradicionalmente pouco efetivada	279
---	------------

5.1.4. Conflitos ambientais-urbanísticos e desastres: litígios estruturais na governança do risco	281
--	------------

5.1.5. Serviços públicos urbanos e governança ampliada	288
---	------------

5.1.6. Conclusão: a ACP estrutural.....	290
--	------------

5.2. ANÁLISE EMPÍRICA DOS CASOS PARADIGMÁTICOS DE LITÍGIO ESTRUTURAL.....	293
--	------------

5.2.1. ADPF 828 e a moradia em pandemia: garantias procedimentais, comissões fundiárias e limites estruturais.....	295
5.2.2. ADPF 976 e a população em situação de rua: plano nacional, federalismo de adesão e desafios de implementação	303
5.2.3. ADPF 635 e a segurança pública no Rio de Janeiro: controle judicial da letalidade policial e resistência institucional	310
5.2.4. ACP Lagoa da Conceição e a governança ambiental colaborativa: percursos para o litígio estrutural em urbanismo no primeiro grau de jurisdição	323
5.3. CONCLUSÕES DOS CASOS ESTUDADOS	331
5.3.1. ADPF 828	331
5.3.2. ADPF 976	340
5.3.3. ADPF 635	347
5.3.4. ACP da Lagoa da Conceição	354
RESULTADOS E CONCLUSÕES	363
REFERÊNCIAS.....	409

AGRADECIMENTO

Agradeço, de modo especial, ao meu orientador, Prof. Crísthian Magnus de Marco, pela orientação atenta, pelo diálogo constante e pela confiança ao longo de todo o processo de pesquisa. Seu acompanhamento foi fundamental para a construção da tese que, nesta oportunidade, transforma-se em livro.

Agradeço também à banca examinadora do doutorado — Maria Elena Attard Bellidi (UMSA – Bolívia), Thaís Janaína Wenczenovicz (UNOESC), Thiago Santos Rocha (UNOESC), Miryam Edith Barón Colmenares (UMNG – Colômbia) e Prof. Marco Félix Jobim (PUCRS) — pelas contribuições qualificadas e pelo diálogo acadêmico. De modo especial, registro minha gratidão ao Prof. Jobim e à Prof. Janaína, que participaram das bancas de mestrado e doutorado, acompanhando de forma contínua minha trajetória acadêmica.

Com muito carinho, agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UNOESC (PPGD/UNOESC), pela indicação desta obra para publicação, na pessoa do Prof. Robison Tramontina, bem como à Editora UNOESC, pela acolhida do projeto e pelo cuidado na condução do processo editorial.

A elaboração desta pesquisa foi um desafio, que exigiu tempo, dedicação e renúncias, mas também foi um caminho muito recompensador, marcado por aprendizados importantes e crescimento pessoal. Sou profundamente grata à minha família, Nizia, Camila e Samuel, e ao meu noivo Rodolfo, pelo apoio, pela paciência e pela compreensão ao longo de toda essa trajetória.

Por fim, agradeço a Deus, presença constante em todo esse percurso, pela oportunidade de realizar o Doutorado, bem como pela força, pela saúde e pela perseverança necessárias para a conclusão deste trabalho.

*Na verdade, como se diz, “todos nós temos
conhecimento.”*

*Porém, esse tipo de conhecimento enche a pessoa de
orgulho; mas o amor nos faz progredir na fé.*

*A pessoa que pensa que sabe alguma coisa ainda não
tem a sabedoria que precisa.*

Mas quem ama a Deus é conhecido por ele.

1 Coríntios 8:1-3

APRESENTAÇÃO

É com imensa satisfação e um profundo senso de responsabilidade acadêmica que apresento a obra «Litígios Estruturais no Urbanismo Brasileiro», fruto da Tese de Doutorado defendida por Gabriela Samrsl Möller no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina (PPGD/UNOESC). Tive a honra de orientar esta pesquisa, acompanhando de perto o rigor, a dedicação e, sobretudo, a sensibilidade com que a autora enfrentou um dos temas mais desafiadores do direito contemporâneo, ou seja, a capacidade do sistema de justiça de responder às complexas crises urbanas que assolam o nosso país.

O livro que o leitor tem em mãos não é apenas uma análise jurídica dogmática, é um manifesto fundamentado sobre a necessidade de reinventar a atuação judicial diante da inércia estatal e das desigualdades estruturais que marcam o território brasileiro. Em um contexto em que a urbanização acelerada convive com a precarização habitacional, a degradação ambiental e a exclusão sistemática de populações vulneráveis, as respostas processuais tradicionais, centradas no litígio individual e na lógica adversarial, mostraram-se insuficientes. É neste vácuo de efetividade que a obra de Gabriela se insere, propondo o processo estrutural não como uma panaceia, mas como uma técnica de governança democrática e colaborativa.

A autora constrói sua tese sobre alicerces teóricos densos e inovadores. Ela parte de uma crítica contundente ao que denomina “cidade-mercadoria” e à captura tecnocrática dos instrumentos urbanísticos. Com amparo no Urbanismo Crítico de Henri Lefebvre e David Harvey, Gabriela desnuda como a produção do espaço urbano no Brasil tem sido historicamente marcada pela colonialidade, pelo racismo estrutural e pelo que ela identifica, dialogando com Achille Mbembe e Adela Cortina, como necropolítica e aporofobia, a rejeição institucional aos pobres. Diante desse diagnóstico, a

obra sustenta que a função do Direito não pode ser a de cancelar o status quo excludente, mas sim a de conduzir transformações.

O grande diferencial desta obra reside na construção do que a autora denomina “Modelo Responsivo-Capacitário de Processo Estrutural”. Fugindo das simplificações, Gabriela articula o Direito Responsivo de Nonet e Selznick e o Constitucionalismo Responsivo de Rosalind Dixon com a Teoria das Capacidades de Amartya Sen. Aqui reside uma das maiores contribuições do livro: a transposição da teoria de Sen para o processo civil e para o urbanismo. A autora defende que a justiça de uma decisão estrutural não se mede apenas pela sua conformidade formal, mas pela sua aptidão concreta em ampliar as “liberdades substantivas” dos cidadãos, ou seja, a capacidade real de morar, circular e viver com dignidade. Mais do que isso, ela expande esse conceito para incluir as “capacidades ecológicas”, reconhecendo a interdependência entre o florescimento humano e a integridade dos sistemas naturais, em uma perspectiva ecocêntrica e intergeracional.

Ao longo dos capítulos, o leitor é guiado por uma análise que vai da filosofia política à prática forense mais atual. A autora examina a ascensão dos litígios estruturais no Sul Global, dialogando com experiências da Colômbia, África do Sul e Argentina, para situar o Brasil no cenário do Novo Constitucionalismo Latino-Americano. Ela demonstra como a nossa Constituição de 1988, relida sob essas lentes, autoriza e exige uma postura judicial que supere o formalismo e adote o experimentalismo democrático.

No entanto, a obra não se limita à teoria. Gabriela oferece aos operadores do direito um roteiro metodológico precioso. Ela sistematiza o processo estrutural em seis fases distintas, da qualificação do caso à extinção do processo, passando pela instrução dialógica e pela tutela executiva monitorada. Essa proposição traz segurança jurídica e racionalidade a um tipo de processo que, muitas vezes, é acusado de ativismo desenfreado. A

autora deixa claro que o juiz não deve ser um gestor público que substitui o administrador, mas um articulador que desbloqueia instituições, promove o diálogo interinstitucional e garante a voz dos grupos afetados.

A robustez da pesquisa é confirmada pelo profundo estudo de casos paradigmáticos que ilustram os desafios e as potencialidades desse modelo. A autora dissecou quatro dos mais importantes litígios estruturais recentes do país: a ADPF 828 (sobre despejos na pandemia), a ADPF 976 (sobre a população em situação de rua), a ADPF 635 (a “ADPF das Favelas” sobre letalidade policial) e a Ação Civil Pública da Lagoa da Conceição.

Ao analisar a ADPF 828, a obra destaca os efeitos materiais imediatos da suspensão de despejos, mas critica a falta de adesão plena ao modelo experimentalista, notando a ausência de audiências públicas e de participação contínua que poderiam ter gerado soluções mais duradouras. Já na análise da ADPF 976, reconhece-se o avanço no reconhecimento do “Estado de Coisas Inconstitucional” da população de rua, mas aponta-se a fragilidade na elaboração unilateral de planos pela União, sem a devida escuta dos movimentos sociais, o que compromete a legitimidade democrática da decisão.

A análise da ADPF 635 revela a complexidade de intervir em políticas de segurança pública profundamente enraizadas na cultura institucional, destacando a resistência do Estado do Rio de Janeiro e a necessidade de monitoramento robusto para que as ordens judiciais não se tornem letra morta. Por fim, o estudo da ACP da Lagoa da Conceição traz a realidade local para o centro do debate. Gabriela examina como a criação da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa representou uma tentativa inovadora de governança socioecológica baseada na ciência e na participação, mas alerta para os riscos de retrocesso impostos por decisões recursais que ainda operam sob a lógica processual tradicional.

Esses estudos de caso não servem apenas como exemplos. Eles são a prova empírica da tese defendida. Eles demonstram que, quando o Judiciário adota uma postura de “ativismo dialógico”, com direitos fortes, remédios moderados e monitoramento robusto, é possível alcançar transformações reais. Por outro lado, quando o processo se fecha ao diálogo ou falha no monitoramento, as decisões tendem a ser ineficazes ou a gerar efeitos apenas simbólicos.

Outro ponto alto da obra é a defesa da Sustentabilidade Crítica. A autora se afasta das visões tecnocráticas e de “marketing verde” que muitas vezes capturam o discurso do desenvolvimento sustentável para legitimar empreendimentos excludentes. Em vez disso, propõe uma sustentabilidade alinhada ao Direito à Cidade (na acepção de Lefebvre), entendendo a cidade não como mercadoria, mas como obra coletiva e espaço de direitos. Isso implica que o planejamento urbano e as decisões judiciais devem priorizar a função social da propriedade e da cidade, combatendo a segregação socioespacial e promovendo a justiça ecológica.

Gabriela nos alerta que o processo estrutural exige uma mudança de cultura. Requer que juízes, promotores, advogados e defensores abandonem a zona de conforto do “comando e controle” para se aventurarem na construção consensual de soluções. Exige humildade institucional para reconhecer que problemas complexos não têm soluções simples ou binárias, e que a melhor decisão é aquela construída com a participação de quem vive o problema.

Como seu orientador, pude testemunhar a seriedade com que Gabriela conduziu cada etapa desta investigação. A articulação que ela faz entre a Sala de Máquinas da Constituição (Gargarella) e a necessidade de democratizar o poder pelo processo é brilhante. Ela demonstra que o fortalecimento da jurisdição não precisa significar a supremacia dos juízes

sobre a política, mas sim o resgate da política e da administração pública para o cumprimento de seus deveres constitucionais.

Esta obra chega em um momento crucial. O Brasil vive um período de reconstrução de políticas públicas e de reafirmação democrática. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF) têm dado passos importantes na institucionalização dos processos estruturais e das comissões de conflitos fundiários, temas centrais neste livro. O trabalho de Gabriela Samrslä Möller antecipa tendências, oferece diagnósticos precisos e, mais importante, entrega ferramentas práticas para que o Direito Urbanístico e o Processo Civil sejam, de fato, instrumentos de emancipação.

Recomendo a leitura atenta deste livro a magistrados, membros do Ministério Público, advogados, gestores públicos e acadêmicos. Nas páginas a seguir, encontrarão não apenas uma tese acadêmica de excelência, mas um guia para enfrentar os desafios de tornar nossas cidades mais justas, humanas e sustentáveis. É uma honra apresentar uma obra que, com certeza, se tornará referência obrigatória no tema.

Joaçaba, janeiro de 2026.

Prof. Dr. Cristhian Magnus De Marco

Programa de Pós-Graduação em Direito da UNOESC

PREFÁCIO

Há alguns anos tive a honra de participar de duas bancas de Gabriela Samrslá Möller no Programa de Pós-Graduação da Unoesc, sob orientação do professor Crithian Magnus de Marco: a primeira de qualificação e, posteriormente, a defesa de seu mestrado. Naquele momento, os processos estruturais eram estudados sobretudo a partir da perspectiva de casos julgados nos Estados Unidos, Colômbia e Argentina.

Gabriela, porém, abriu nossos olhos para uma nova realidade: demonstrou que conflitos estruturais também vinham sendo julgados em outros contextos, com avanços significativos em países até então pouco explorados pela doutrina, como África do Sul e Índia — integrantes daquilo que se convencionou chamar de Sul Global. Já naquela época, sua dissertação tinha a densidade de uma tese e poderia ter sido aprovada como tal, se houvesse previsão regimental para tanto.

Não surpreende, portanto, que sua dissertação tenha sido o primeiro trabalho publicado na coleção *Litigância Estratégica e Complexa*, coordenada em conjunto com os professores Sérgio Cruz Arenhart e Gustavo Osna, pela Editora Thoth, sob o título *Proteção à moradia adequada pelo processo estrutural: litígios e comportamento das Cortes*.

É comum que, após uma dissertação de porte teórico e inovador como a de Gabriela, o pesquisador se permita certa leveza no doutorado, amparado pelos elogios e recomendações recebidos. Mas Gabriela não seguiu esse caminho. Pelo contrário: demonstrou que uma pesquisa pode alcançar um grau de excelência capaz de servir de referência para outras teses, não apenas pelo rigor do referencial teórico, mas também pela qualidade da escrita, pela clareza dos resumos parciais e pela precisão das tabelas que sustentam centenas de páginas de análise.

Outro traço marcante de sua trajetória são os temas escolhidos, sempre guiados por uma preocupação social. Se antes sua atenção se voltava às questões de moradia das populações vulneráveis, neste novo trabalho ela se dedica às complexas problemáticas do urbanismo brasileiro.

A obra que ora se apresenta é fruto de uma trajetória acadêmica e pessoal marcada pelo compromisso com a justiça social, a sustentabilidade crítica e a democratização do espaço urbano. Originada de uma tese de doutorado desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina, preserva a estrutura científica que lhe deu origem, mas se abre ao público como texto maduro, capaz de dialogar com pesquisadores, juristas, gestores públicos e cidadãos interessados em compreender os desafios contemporâneos do urbanismo e da proteção dos direitos fundamentais.

Gabriela percorreu um caminho exigente: da formulação das perguntas de pesquisa à construção de um arcabouço teórico interdisciplinar, culminando na análise empírica de casos paradigmáticos que revelam tanto os limites quanto as potencialidades da atuação judicial em matéria urbanística. Essa trajetória não se resume a um exercício acadêmico; reflete uma inquietação genuína diante das omissões estatais, das desigualdades estruturais e da necessidade de repensar o papel das instituições na construção de cidades mais justas e inclusivas.

Sua pesquisa é marcada por algumas opções metodológicas, sendo elas: a adoção de uma abordagem qualitativa e interpretativa, o uso do estudo de caso como ferramenta de análise comparativa e a criação de categorias próprias, como a função jurídico-responsiva dos tribunais e a sustentabilidade crítica. Essas escolhas revelam não apenas o cuidado científico, mas também a ousadia intelectual de propor novos conceitos e modelos, como o processo estrutural responsivo-capacitário, estruturado em seis fases e orientado por práticas de experimentalismo democrático.

Ao longo dessa caminhada, Gabriela enfrentou o desafio de articular referenciais teóricos diversos — do Novo Constitucionalismo Latino-Americano à teoria das capacidades, da justiça ecológica ao urbanismo crítico — em um esforço de síntese que confere densidade e originalidade à obra. Essa articulação não é meramente acadêmica: traduz a convicção de que o direito, quando responsivo e dialógico, pode ser instrumento de emancipação e de reconstrução democrática do espaço urbano.

O estudo empírico de casos paradigmáticos constitui o ápice dessa trajetória. A análise minuciosa de casos estruturais demonstra que, embora persistam resistências institucionais e limites de monitoramento, práticas cooperativas e orientadas por dados podem ressignificar o papel do Judiciário e fortalecer sua função transformadora. Ao fazê-lo, a autora mostra que o urbanismo crítico e democrático não é apenas uma aspiração teórica, mas uma possibilidade concreta de reconstrução institucional e social.

Este livro, portanto, é mais do que a publicação de uma tese: é o testemunho de uma trajetória intelectual comprometida com a realidade brasileira e com os desafios do Sul Global. É uma obra que alia rigor científico e sensibilidade ética, que não se contenta em descrever problemas, mas busca propor caminhos para superá-los. Ao leitor, oferece não apenas conhecimento, mas inspiração: a certeza de que o direito pode ser instrumento de justiça socioambiental e de construção coletiva de cidades mais humanas, inclusivas e sustentáveis.

Por todas essas razões — e por tantas outras que poderiam ser lembradas — a banca de defesa de doutorado, composta pelo presidente e orientador Prof. Cristhian Magnus de Marco (PPGD/UNOESC), e pelos arguidores Professores Maria Elena Attard Bellidi (UMSA – Bolívia), Thaís Janaína Wenczenovicz (PPGD/UNOESC), Thiago Santos Rocha (PPGD/UNOESC), Miryam Edith Barón Colmenares (UMNG – Colômbia) e

por mim (PUCRS), foi unânime em reconhecer este como um dos grandes trabalhos de doutorado do ano de 2025.

Escrever mais seria privar os leitores da experiência de uma das grandes leituras que fará em 2026 e nos anos seguintes. Resta-me agradecer à Gabriela pelo convite para prefaciar seu novo livro, ao Prof. Cristhian pela orientação dedicada, à Unoesc pelo trabalho exemplar na pós-graduação brasileira e à sua Editora acadêmica pela aposta na publicação de um texto tão rico e necessário.

Marco Félix Jobim

Decano Associado da PUCRS

Professor na Graduação e no PPGD – Mestrado e Doutorado

INTRODUÇÃO

O presente livro tem origem em Tese de Doutorado desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina (PPGD/UNOESC), inserida na área de concentração “Direitos Fundamentais Sociais”.

Optou-se por preservar, em larga medida, a estrutura do trabalho acadêmico que lhe deu origem. Essa escolha decorre do caráter científico da investigação e de seu direcionamento a pesquisadores e pesquisadoras da área, permitindo ao leitor acompanhar não apenas as conclusões alcançadas, mas também os problemas enfrentados, as opções metodológicas adotadas e o percurso analítico construído ao longo da pesquisa. Busca-se, com isso, conferir transparência ao processo de produção do conhecimento, possibilitando a compreensão de como os conceitos e referenciais teóricos foram mobilizados ao longo da investigação. Pela mesma razão, manteve-se no livro o campo de “conceitos e categorias operacionais” desenvolvido no âmbito da pesquisa, compreendido como elemento estruturante da argumentação e instrumento fundamental para orientar o leitor no desenvolvimento das análises propostas.

A investigação vincula-se ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Desenvolvimento Local e Cidadania Participativa (GEPETHOS), do PPGD/UNOESC, que forneceu o suporte institucional e teórico para o aprofundamento das reflexões sobre participação democrática, sustentabilidade crítica, governança urbana e estratégias de concretização dos direitos fundamentais no território urbano. Nesse horizonte, os litígios estruturais urbanos assumem centralidade, ao evidenciarem a insuficiência das respostas estatais tradicionais e a necessidade de uma atuação judicial de caráter transformador.

O estudo dedica-se, assim, à análise de processos estruturais voltados à proteção de direitos fundamentais no campo do urbanismo, compreendidos em sua dimensão coletiva, interdependente e estrutural, examinando de que modo a atuação das cortes — por meio de técnicas processuais, do conteúdo das decisões e de suas posturas institucionais — pode contribuir para a ampliação das capacidades humanas e não humanas, bem como para a construção de um modelo de urbanismo comprometido com a sustentabilidade crítica.

Os *problemas de pesquisa* que orientam esta investigação são: diante de um contexto marcado por omissões estatais e deficiências institucionais na proteção de direitos urbanísticos, como os tribunais brasileiros têm atuado em litígios estruturais envolvendo urbanismo? Quais são os impactos dessa atuação para a promoção da sustentabilidade urbana e o fortalecimento das capacidades? Além disso, de que forma a litigância estrutural pode ser aprimorada para ampliar a efetividade da governança urbana sustentável e fomentar a participação democrática na construção de cidades mais justas e inclusivas?

A *tese defendida* é que os litígios estruturais urbanísticos, quando conduzidos sob um modelo responsivo-capacitário de processo estrutural, constituem instrumentos privilegiados para reorganizar democraticamente o território, ampliar liberdades substantivas e promover justiça socioambiental. Esse modelo articula o direito responsivo, a teoria das capacidades, sustentabilidade crítica, com práticas de experimentalismo democrático, estruturadas em seis fases processuais. O estudo empírico de quatro casos paradigmáticos confirma que, embora ainda prevaleçam limites de monitoramento e resistência institucional, a adoção de práticas dialógicas, cooperativas e orientadas por dados é capaz de ressignificar o urbanismo no Brasil e fortalecer a função transformadora do Judiciário.

O *objetivo central* é examinar de que modo o Judiciário brasileiro tem conduzido processos estruturais em matéria de urbanismo e em que medida tais processos podem contribuir para a promoção da sustentabilidade urbana e para a ampliação das capacidades humanas e não humanas.

A *justificativa da pesquisa* decorre da constatação de que a sustentabilidade urbana constitui vetor essencial para a promoção das capacidades humanas e não humanas, sobretudo em países do Sul Global, como o Brasil. Tais contextos, marcados por urbanização acelerada, desigualdades socioeconômicas profundas e distribuição assimétrica dos direitos urbanísticos, expõem desproporcionalmente os grupos socialmente vulneráveis aos efeitos da precarização urbana, da insuficiência habitacional, da fragilidade dos serviços públicos e da degradação ambiental. Essas dinâmicas não são casuais: refletem falhas históricas do Estado em formular e implementar políticas públicas inclusivas e eficazes, capazes de assegurar equidade territorial e proteção dos bens comuns.

Além disso, a judicialização das questões urbanísticas segue fragmentada, centrada em tutelas individuais e predominantemente negativas, que somente impedem condutas lesivas sem enfrentar os problemas estruturais. A atuação do Judiciário, muitas vezes, reforça a lógica patrimonialista, negligenciando a substantivação de direitos como a moradia. Nesse cenário, o processo estrutural emerge como opção para superar omissões estatais e bloqueios institucionais.

A *abordagem metodológica* aplicada para responder ao problema de pesquisa proposto é a qualitativa e interpretativa, estruturada a partir de uma análise teórico-empírica. Adicionalmente, a pesquisa adota uma perspectiva comparativa no tratamento dos dados empíricos, especialmente na análise dos processos estruturais selecionados. Para tanto, utiliza-se o método do estudo de caso, com a construção de uma tabela analítica padronizada aplicada a todos os casos estudados, possibilitando a

identificação de padrões, divergências e elementos estruturais comuns. A comparação entre os casos permite extrair inferências sobre as formas de atuação judicial e seus impactos na promoção da sustentabilidade urbana e na ampliação das capacidades.

Trata-se de pesquisa exploratória e descritiva: exploratória, para contextualizar os litígios estruturais urbanos no cenário jurídico e político brasileiro; e descritiva, ao analisar a relação entre processo estrutural, políticas públicas e sustentabilidade urbana. Quanto às formas de coleta de dados adotadas, a pesquisa se vale de três métodos principais: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e estudo de caso.

A pesquisa bibliográfica abrange literatura acadêmica nacional e internacional, com foco em doutrinas interdisciplinares, artigos científicos revisados por pares, dissertações e teses sobre urbanismo, processo estrutural, governança e sustentabilidade urbana. A pesquisa documental abrange relatórios de organizações governamentais e não-governamentais, documentos institucionais (ONU, CNJ, IBGE, STF, Senado Federal, Câmara dos Deputados), bem como as principais agendas internacionais de sustentabilidade, como a Agenda 21, a Agenda 2030 (ODS), e a Nova Agenda Urbana.

A validade e a relevância do estudo de caso como metodologia dependem diretamente de seu enraizamento em referenciais teóricos consistentes, que não somente orientam sua aplicação, mas também conferem legitimidade às interpretações construídas. Por essa razão, torna-se fundamental estabelecer uma base conceitual sólida, capaz de assegurar que a análise transcenda a mera descrição empírica e produza interpretações densas e proposições normativas relevantes para o aprimoramento institucional. Nesta pesquisa, adota-se um arcabouço teórico abrangente, que articula o Novo Constitucionalismo Latino-Americano, o direito e o

constitucionalismo responsivo, a teoria das capacidades, a justiça ecológica, a teoria crítica do urbanismo e o experimentalismo democrático.

A partir desse entrecruzamento, a autora formula categorias próprias, como a função jurídico-responsiva dos tribunais, a sustentabilidade crítica e a expansão das capacidades dos não humanos, e propõe um modelo responsivo-capacitário de processo estrutural, sobretudo a partir da proposta da criação de uma tabela analítica para estudo dos casos e da proposta das seis fases do processo estrutural, revelando o esforço teórico de inovação conceitual. A seguir, na apresentação dos capítulos, serão explicitados os autores que fundamentam cada uma dessas categorias e como os conceitos são desenvolvidos ao longo do estudo.

Para o estudo de caso, foram selecionados quatro paradigmáticos casos de processos estruturais brasileiros que envolvem disputas sobre moradia, segurança, gentrificação, preservação ambiental, regularização fundiária e acesso à cidade, analisados no Capítulo 5. São eles as Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental 976, 635, 828 e a Ação Civil Pública da Lagoa da Conceição. Os casos foram analisados com base em uma tabela construída a partir da metodologia apresentada no Capítulo 4, permitindo avaliar criticamente como os processos estruturais influenciam a efetividade dos direitos urbanos e a ampliação das capacidades:

Quadro 1 - Estrutura Analítica para Análise de Processos Estruturais no Campo Urbanístico

Critério de análise		Resultados
(a) Informações básicas	Natureza da ação	
	Tribunal	
	Propositura	
(b) Partes	Demandante(s)	
	Demandado(s)	
	Advogados	
(c) Pedido	Natureza do pedido	
	Abrangência	
(d) Mobilização social	Força de organização do demandante	
	Movimentos sociais ou aliados externos	
	Terceiros intervenientes	
(e) Urbanismo e sustentabilidade	Dimensão do urbanismo	
	Menção à sustentabilidade	
(f) Qualidade do ativismo judicial	Substantivação do direito (forte, moderada ou fraca)	
	Força da(s) medida(s) judicial(is) (forte, moderada ou fraca)	
	Monitoramento (forte, moderado ou fraco)	
	Ativismo judicial monológico ou dialógico	
(g) Grau do experimentalismo democrático	Realização de audiências	
	Espaços institucionais de deliberação coletiva	
	Participação contínua dos atores envolvidos	
	Ajustes iterativos das decisões judiciais	
	Justificativas técnicas e transparentes para decisões	
	Retenção de jurisdição com monitoramento contínuo	

Critério de análise		Resultados
(h) Efeitos	Inclusão de atores técnicos e peritos independentes	
	Diretos e materiais	
	Indiretos e materiais	
	Diretos e simbólicos	
	Indiretos e simbólicos	
(i) Desafios do caso para o cumprimento	Complexidade e tamanho do caso	
	Mobilização social	
	Posição social dos grupos afetados	
	Qualidade do monitoramento e supervisão da ordem	
	Custos políticos e materiais	

Fonte: Elaboração própria.

A análise comparativa, por sua vez, foi aplicada aos casos selecionados com o intuito de identificar variáveis comuns e fatores determinantes para a eficácia das intervenções judiciais. Essa abordagem possibilita a formulação de inferências críticas sobre o papel do Judiciário na promoção de um urbanismo mais justo, democrático e sustentável.

O *Capítulo 1* estabelece os fundamentos teóricos da pesquisa, articulando o constitucionalismo responsivo e a teoria das capacidades como bases para o fortalecimento do Judiciário no contexto do Novo Constitucionalismo Latino-Americano. Analisa-se a trajetória do fortalecimento judicial nas constituições latino-americanas e o papel da teoria das capacidades na democratização do direito e na descentralização do poder. Na sequência, o capítulo incorpora a discussão sobre a sustentabilidade e os direitos da natureza, compreendidos como princípios normativos emergentes que ampliam o horizonte do constitucionalismo responsivo e vinculam a atuação judicial a parâmetros de justiça socioambiental.

O *Capítulo 2* desloca o foco para o campo do urbanismo, analisado sob uma perspectiva crítica. Inicialmente, discute-se o direito à cidade e a produção social do espaço, articulando-os às diretrizes da Nova Agenda Urbana, aos Objetivos do Desenvolvimento Urbano Sustentável e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável 11, ao mesmo tempo em que se apontam os limites dos modelos tecnocráticos de cidade sustentável. Em seguida, desenvolve-se um diagnóstico das desigualdades e dos desafios do urbanismo brasileiro, destacando como a política urbana, apesar dos marcos normativos existentes, permanece atravessada por contradições estruturais. A partir da pesquisa jurisprudencial, demonstra-se que o Judiciário continua fortemente vinculado a uma epistemologia formalista no tratamento dos direitos urbanos, restringindo sua potencialidade transformadora. Por fim, o capítulo sustenta a necessidade de uma reconstrução democrática do território, com base em um urbanismo crítico e transformador, capaz de redefinir instituições e práticas à luz da justiça socioespacial e da sustentabilidade crítica.

O *Capítulo 3* aborda o processo estrutural como categoria jurídica, discutindo suas origens, características e desenvolvimento no Sul Global. A partir da análise comparada, exploram-se os fundamentos teóricos do processo estrutural democrático: o experimentalismo democrático. O capítulo conclui demonstrando a pertinência desses referenciais para o contexto brasileiro, marcado por desigualdades estruturais e por uma crescente judicialização de temas urbanos.

O *Capítulo 4* dedica-se à sistematização metodológica da pesquisa, tratando o processo estrutural como tutela democrática e experimental. São discutidas as diferenças entre a ADPF e a ACP em matéria estrutural, apresentadas as seis fases do processo estrutural — da qualificação do caso à tutela executiva monitorada — e propostos critérios de análise aplicados aos litígios urbanísticos, que incluem a qualidade do ativismo judicial, o

grau de experimentalismo democrático, os efeitos das decisões e o nível de cumprimento das medidas estruturais. Esse capítulo apresenta ainda a justificativa para a seleção dos casos empíricos e consolida a proposta do processo estrutural como processo-programa democrático e responsivo.

O *Capítulo 5* aplica o referencial teórico-metodológico aos litígios estruturais em urbanismo. Inicia com um panorama jurisprudencial das ACPs estruturais no Brasil, abrangendo temas como resíduos sólidos, regularização fundiária, mobilidade urbana, governança de riscos ambientais e serviços públicos. Em seguida, desenvolve-se a análise empírica de quatro casos paradigmáticos: a ADPF 828 (moradia em contexto de pandemia), a ADPF 976 (população em situação de rua), a ADPF 635 (segurança pública no Rio de Janeiro) e a ACP da Lagoa da Conceição (governança ambiental colaborativa). Cada caso é examinado a partir dos critérios definidos no capítulo anterior, evidenciando tanto os limites quanto as potencialidades da litigância estrutural no Brasil.

CATEGORIAS E CONCEITOS OPERACIONAIS

1) Direito responsivo: Modelo jurídico que rompe com o formalismo liberal e com o positivismo clássico, privilegiando justiça substantiva e inclusão social. Inspirado na tipologia repressivo > autônomo > responsivo de Nonet e Selznick¹, pressupõe sensibilidade às vulnerabilidades sociais e às capacidades humanas e não humanas, ao promover abertura para o direito acompanhar transformações sociais e políticas, operando como arena pública e instrumento de superação de bloqueios institucionais.

¹ Nonet; Selznick, *Direito e Sociedade*, 2010.

2) Constitucionalismo responsivo: Vertente que articula a responsividade jurídica ao desenho constitucional, propondo arranjos institucionais adaptativos, plurais e abertos ao diálogo. A partir de Dixon², assume-se como um sistema que promove participação democrática, redistribuição de poder e deliberação interinstitucional. Surge como alternativa crítica ao esvaziamento emancipatório do Estado de Direito liberal, fornecendo bases para um constitucionalismo transformador e conectado ao Novo Constitucionalismo Latino-Americano.

3) Função jurídico-responsiva: Papel atribuído ao Judiciário como agente institucional de transformação, responsável por promover governança colaborativa, escuta qualificada e soluções duradouras para conflitos complexos em contextos de desigualdade e omissão estatal. Constitui-se como um espaço de legitimidade democrática ampliada, mas com necessidade de limites para preservar previsibilidade e equilíbrio institucional.

4) Judiciário como arena pública: Complementando a função jurídico-responsiva, o Judiciário é concebido como espaço de deliberação democrática e de formulação colaborativa de políticas públicas. Rompe bloqueios institucionais, catalisa a participação social e se torna canal legítimo de fortalecimento democrático, operando como fórum político em sociedades de cidadania frágil.

5) Neoconstitucionalismos (no plural): Expressão que enfatiza a pluralidade de leituras e experiências constitucionais³, rejeitando a ideia de um modelo único e reconhecendo a abertura contextual da Constituição. Permite compreender a diversidade de respostas jurídicas às condições sociais e políticas de cada país, sobretudo no Sul Global.

² Dixon, *The New Responsive Constitutionalism*, 2024.

³ Estupiñán Achury, *Neoconstitucionalismo ambiental e direitos da natureza*, 2020; Pastor; Dalmau, *La Constitución democrática y el nuevo constitucionalismo*, 2014.

6) Novo Constitucionalismo Latino-Americano (NCLA):

Conjunto de constituições transformadoras (Colômbia/1991, Venezuela/1999, Equador/2008, Bolívia/2009) que reconfiguram as bases do poder político, jurídico e social. Distinguem-se do modelo europeu/anglo-saxão ao incorporar pluralismo jurídico, cosmovisões indígenas, direitos sociais ampliados e direitos da natureza. Expressam uma agenda político-transformadora que transcende a dimensão jurídica, voltada à redistribuição do poder, democratização das instituições e justiça ecológica. O Brasil, embora amplie direitos na CF/88, internaliza de forma limitada essa vertente.

7) Sala de máquinas: Metáfora de Gargarella⁴ para o núcleo institucional resistente às reformas constitucionais, que limita a efetividade da ampliação formal de direitos. Esse conceito evidencia que, sem transformações na estrutura do poder, a expansão de catálogos constitucionais tende a permanecer declaratória.

8) Cidadania de baixa intensidade: Conceito de Guillermo O'Donnell⁵ que descreve a fragilidade da cidadania no Sul Global, marcada pela incorporação precoce de direitos sociais sem a consolidação robusta de direitos civis e políticos. Gera uma aplicação seletiva da legalidade e uma cidadania formalmente expandida, mas substantivamente limitada.

9) Direito da natureza: Categoria inovadora do NCLA andino que rompe com o antropocentrismo moderno, reconhecendo os ecossistemas como sujeitos de direitos. Deriva de epistemologias do Sul e de cosmovisões indígenas, deslocando o direito de uma visão patrimonialista para uma ética ecocêntrica. Relaciona-se com a justiça ecológica e com a constitucionalização da sustentabilidade, ao vincular dignidade humana e integridade dos sistemas naturais.

⁴ Gargarella, La sala de máquinas de la Constitución, 2014.

⁵ O'Donnell, Notas sobre la democracia en América Latina, 2004.

10) Justiça ecológica: A justiça ecológica, presente em Bosselmann⁶ [e Canotilho⁷, parte de uma visão ecocêntrica que reconhece o valor intrínseco da natureza e a necessidade de incorporar limites planetários ao constitucionalismo. Ao articular direitos humanos e direitos da natureza, garante equidade intergeracional e interespécies. Funciona como parâmetro para superar modelos que privilegiam soluções “limpas” ambientalmente, mas injustas socialmente, e orientando políticas urbanas e decisões judiciais para a conciliação entre dignidade humana e integridade ecológica.

11) Teoria das capacidades: Referencial de justiça de Amartya Sen⁸ que avalia desenvolvimento pela expansão de liberdades substantivas, e não pela simples distribuição de recursos. Neste estudo, é ampliada em duas dimensões: (a) centralidade do empoderamento individual e coletivo para conversão de recursos em funcionamentos, enfrentando relações de poder e exclusões estruturais; e (b) incorporação das capacidades ecológicas, reconhecendo que o florescimento humano depende da preservação dos ecossistemas. Essa teoria fornece base ética e prática para políticas públicas responsivas, decisões judiciais transformadoras e um modelo de sustentabilidade ecocêntrico.

12) Capacidades ecológicas: A teoria das capacidades de Amartya Sen, mede o desenvolvimento não pela acumulação de recursos, mas pela expansão de liberdades substantivas. Neste estudo, é ampliada em dois eixos: primeiro, ao destacar o empoderamento individual e coletivo como condição para a conversão de recursos em funcionamentos diante de assimetrias de poder; segundo, ao incorporar as capacidades ecológicas, reconhecendo que a vida humana só floresce em ecossistemas íntegros. Esse referencial fornece a base ética e prática para políticas públicas responsivas,

⁶ Bosselmann, O princípio da sustentabilidade, 2015.

⁷ Canotilho, O princípio da sustentabilidade, 2010.

⁸ Sen, A ideia de justiça, 2011; Sen, Desenvolvimento como liberdade, 2010.

decisões judiciais transformadoras e um modelo de sustentabilidade crítico e ecocêntrico.

13) Urbanismo crítico: Corrente teórica que nasce com Henri Lefebvre⁹ e que lê a cidade como produção social atravessada por relações de poder, onde a mercantilização do espaço (prevalência do valor de troca sobre o valor de uso) gera segregação, gentrificação e racialização. Funciona como lente de diagnóstico e de orientação normativa: denuncia a captura tecnocrática de instrumentos urbanísticos e, ao mesmo tempo, aponta caminhos de reconstrução quando articulado a justiça ecológica, direito à cidade e ampliação de capacidades humanas e não humanas, recusando leituras meramente formais ou despolitizadas do território. O urbanismo crítico dirige sua análise para os seguintes fenômenos urbanos: mercantilização do espaço urbano, segregação socioespacial, gentrificação, aporofobia e necropolítica. Em Lefebvre, o direito à cidade manifesta a mobilização social para enfrentar esses fenômenos.

14) Urbanismo responsivo: propõe uma síntese entre diferentes matrizes teóricas e normativas, articulando a sustentabilidade crítica, os Objetivos de Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS)¹⁰, a Nova Agenda Urbana (NAU) e a teoria das capacidades humanas e não humanas. Trata-se de uma perspectiva que busca integrar justiça socioambiental, inclusão democrática e fortalecimento das liberdades substantivas, orientando o planejamento urbano para além de parâmetros meramente tecnocráticos e economicistas, em direção a um modelo capaz de ampliar capacidades, reconhecer interdependências ecológicas e promover cidades mais justas, sustentáveis e resilientes.

⁹ Lefebvre, Direito à cidade, 2001; Lefebvre, La producción del espacio, 2013.

¹⁰ Brasil, PNDU – ODUS, 2023c.

15) Cidade-mercadoria (mercantilização do espaço): A categoria de cidade-mercadoria, derivada das análises de Lefebvre¹¹, Harvey¹². No Brasil é desenvolvida por autoras como Rolnik¹³, Carlos¹⁴, Maricato¹⁵ e Alfonsin¹⁶. Essa abordagem evidencia a prevalência do valor de troca na produção urbana, com captura do Estado por interesses imobiliários e financeiros. Essa mercantilização transforma o espaço em ativo de acumulação e desloca populações vulneráveis, legitimada por discursos de revitalização ou sustentabilidade. É chave explicativa do diagnóstico histórico-institucional do urbanismo brasileiro e fundamento para a necessidade de contrapesos normativos.

16) Segregação socioespacial: Os estudos do urbanismo crítico comprovam que a segregação socioespacial não é fenômeno natural, mas produto de estratégias de classe, frequentemente racializadas, que territorializam a pobreza e limitam a mobilidade social. Essa categoria é usada como indicador transversal para moradia, serviços, mobilidade e segurança cidadã, denunciando o papel do Estado na periferização e a persistência de padrões coloniais na estruturação das cidades.

17) Gentrificação: A gentrificação, conceituada por Smith¹⁷ e Lees, Slater e Wily¹⁸, consiste no processo de requalificação urbana que, ao elevar preços e aluguéis, expulsa moradores de baixa renda e transforma o espaço em objeto de consumo e turismo. Frequentemente travestida de “revitalização” ou “sustentabilidade estética”, legitima deslocamentos e captura do espaço público. Funciona como categoria crítica para analisar

¹¹ Lefebvre, *Direito à cidade*, 2001; Lefebvre, *La producción del espacio*, 2013.

¹² Harvey, *Direito à cidade*, 2012.

¹³ Rolnik, *Guerra dos lugares*, 2015.

¹⁴ Carlos, *El derecho a la ciudad como pensamiento-acción*, 2015.

¹⁵ Maricato, *Para entender a crise urbana*, 2015.

¹⁶ Alfonsin, *A ordem jurídico-urbanística e o Judiciário*, 2016.

¹⁷ Smith, *La nueva frontera urbana*, 2012.

¹⁸ Lees; Slater; Wily, *Gentrification*, 2008.

políticas urbanas e propor mecanismos de contenção de especulação, como aluguel social e produção habitacional bem localizada.

18) Aporofobia: Cortina¹⁹ define a aporofobia como a rejeição social e institucional aos pobres, legitimando políticas expulsórias, criminalização da pobreza e práticas penais seletivas. Essa categoria ajuda a compreender a vulnerabilização extrema de pessoas em situação de rua e fundamenta a necessidade de salvaguardas estruturais contra políticas excludentes, substituindo abordagens punitivistas por respostas baseadas em direitos.

19) Necropolítica urbana: Mbembe²⁰ introduz a necropolítica como a gestão seletiva da morte em contextos coloniais e pós-coloniais, aplicada às cidades contemporâneas por meio da violência estatal sobre populações racializadas e empobrecidas. A necropolítica urbana denuncia a normalização da letalidade policial e das remoções violentas como práticas de governo, apontando a urgência de substituí-las por políticas de segurança cidadã e governança democrática do território.

20) Direito à cidade (sentido forte): Conforme Lefebvre²¹ e Harvey²², o direito à cidade é direito político e coletivo de produzir, usar e decidir o espaço urbano, não se confundindo com mera prestação estatal ou cláusula retórica. Assume papel central como horizonte emancipatório: só se efetiva com participação vinculante, redistribuição dos benefícios e ônus da urbanização e democratização real das escolhas territoriais, articulando-se à sustentabilidade crítica e à justiça ecológica.

21) Função social da propriedade e da cidade: A função social da propriedade e da cidade é vetor normativo que subordina a titularidade e o uso à realização de interesses coletivos e à justiça territorial. Representa

¹⁹ Cortina, Aporofobia, 2020.

²⁰ Mbembe, Necropolítica, 2018.

²¹ Lefebvre, Direito à cidade, 2001.

²² Harvey, Direito à cidade, 2012.

contrapeso ao modelo patrimonialista, orientando políticas redistributivas, regularização fundiária inclusiva e planejamento participativo, além de sustentar a compatibilização entre moradia digna e sustentabilidade ecológica.

22) Sustentabilidade crítica: A sustentabilidade crítica é termo alçado pela autora, sob influência do urbanismo crítico, para expressar um conceito de sustentabilidade que supere as limitações tecnocráticas, visando a efetividade de arcabouços normativos pouco aplicados, como o Estatuto à Cidade, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS 30) e a Nova Agenda Urbana (NAU). O termo também tem por base a denúncia feita por autores como Acserald²³, Freitas²⁴ e Gudynas²⁵, que apontam a apropriação tecnocrática e mercadológica do conceito de sustentabilidade, que o transforma em ferramenta de marketing verde ou de legitimação de projetos excludentes. Assim, ao se falar em sustentabilidade crítica, diferencia-se de abordagens funcionalistas, ao vincular sustentabilidade à justiça socioambiental, ao direito à cidade e à ampliação de capacidades.

23) Objetivos de Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS) foram construídos como eixos de ação após amplo debate nacional, integrando a colaboração entre Governo Federal, estados, municípios, academia e entidades da sociedade civil organizada, no âmbito da formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)²⁶. São eles: 1. direito à cidade para todas as pessoas; 2. moradia digna, segura e bem localizada; 3. território urbano articulado e eficiente; 4. cidade protagonista da ação climática; 5. cidade e natureza integradas; 6. águas urbanas para a vida; 7. prosperidade econômica inclusiva e verde;

²³ Acserald, Desregulamentação, contradições espaciais e sustentabilidade urbana, 2004; Acserald, Discursos da sustentabilidade urbana, 1999.

²⁴ Freitas, Sustentabilidade: novo paradigma hermenêutico, 2018; Freitas, Sustentabilidade: direito ao futuro, 2012.

²⁵ Gudynas, Derechos de la Naturaleza, 2014; Gudynas, Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible, 2004.

²⁶ Brasil, Texto base PNDU, 2021b.

8. cidade inteligente; 9. patrimônio, identidades e saberes regionais; 10. espaços urbanos acolhedores e seguros; 11. cidade para todas as gerações; 12. cidade democrática e participativa; 13. cidade educadora; 14. finanças municipais eficientes, inovadoras e justas; 15. políticas urbanas integradas; 16. cooperação e parcerias para o desenvolvimento urbano.

24) Ativismo judicial monológico: Rodríguez-Garativo²⁷ distingue o modelo do ativismo monológico do dialógico. O monológico é o modelo centrado em decisões verticais e impositivas, marcado pela baixa abertura à participação democrática e pela centralização da condução do processo no juiz. Esse ativismo corresponde ao paradigma clássico das structural injunctions norte-americanas descritas por Owen Fiss²⁸, em que o Judiciário assume protagonismo absoluto e pouco responsivo. Na prática, tende a gerar resistências institucionais e limitações na implementação de políticas públicas, sobretudo no Sul Global, onde a legitimidade democrática exige arranjos colaborativos.

25) Ativismo judicial dialógico: Segundo Rodríguez-Garativo²⁹ é um modelo alternativo que busca legitimar a atuação judicial em contextos de violações estruturais de direitos. Baseia-se em três pilares: (i) direitos fortes (decisões dotadas de densidade normativa vinculante); (ii) remédios moderados (ordens que provocam a atuação dos demais Poderes, sem substituí-los integralmente); e (iii) monitoramento robusto (criação de mecanismos de supervisão e acompanhamento contínuo). Esse modelo se afasta da lógica impositiva e aproxima-se do experimentalismo democrático e da jurisdição participativa.

26) Litígio/problema/conflito estrutural: Categoria que designa conflitos decorrentes de falhas institucionais persistentes e complexas,

²⁷ Rodríguez-Garavito, Empowered participatory jurisprudence, 2018; Rodríguez-Garavito, Beyond the courtroom, 2011.

²⁸ Em obras como: Fiss, The forms of justice, 1979 e Fiss, El derecho como razón pública, 2007, entre outras.

²⁹ Rodríguez-Garavito, Beyond the courtroom, 2011.

caracterizados por multipolaridade de atores, causalidades coletivas e resistência à solução tradicional. Seu objetivo central não é apenas reparar um ilícito individual, mas transformar práticas e políticas institucionais de modo a superar estados de violação contínua. Implica reorganização sistêmica de políticas públicas, com reformas de facto e de iure. Os principais autores com os quais se trabalha sobre o tema dos litígios e dos processos estruturais são Arenhart, Osna e Jobim³⁰, Jobim³¹, Vitorelli³², Fiss³³, Violin³⁴, Puga³⁵, Rodríguez-Garavito³⁶.

27) Medida estruturante (*structural injunction*) Ordem judicial destinada a reorganizar instituições e políticas públicas em litígios estruturais. Diferencia-se da tutela ordinária por ser contínua, escalonada e orientada a resultados (metas, indicadores e planos). É um dos instrumentos que compõem o processo estrutural, mas isoladamente pode ser insuficiente, exigindo governança judicial colaborativa.

28) Policentralidade/multipolaridade: Traços essenciais do litígio estrutural. No plano material, o conflito é descrito como policêntrico quando abrange múltiplos centros de interesse interligados, exigindo coordenação entre diferentes atores sociais e institucionais para sua resolução. Já no plano processual, a multipolaridade expressa a configuração plural do processo, em que participam diversos sujeitos — como órgãos públicos, associações, legitimados coletivos, *amicus curiae* e terceiros interessados —, refletindo

³⁰ Arenhart; Osna; Jobim, Curso de processo estrutural, 2022.

³¹ Jobim, Cortes e o tratamento mundial de conflitos estruturais, 2025a;

³² Vitorelli, Processo civil estrutural, 2025.

³³ Fiss, *Structural injunction e constituição viva*, 2019; Fiss, *El derecho como razón pública*, 2007; Fiss, *The forms of justice*, 1979.

³⁴ Violin, Litígios estruturais na corte constitucional, 2024; Violin, Processos estruturais em perspectiva comparada, 2019.

³⁵ Puga, Litígio estrutural, 2013.

³⁶ Rodríguez-Garavito, *Empowered participatory jurisprudence*, 2018; Rodríguez-Garavito, *Beyond the courtroom*, 2011; Rodríguez-Garavito, *Más allá del cumplimiento*, 2017.

a complexidade do litígio material e permitindo uma atuação judicial mais cooperativa e democrática.

29) Experimentalismo democrático: Modelo de governança institucional que rompe com o paradigma comando-controle, propondo ciclos iterativos de deliberação, formulação de planos, monitoramento contínuo e revisões periódicas, em que múltiplos atores colaboram na construção de soluções. O juiz atua como facilitador: mais envolvido na indução de revisões participativas, menos envolvido na definição de padrões, que emergem dos próprios atores institucionais e sociais. Esse modelo fornece a base teórica para práticas judiciais mais horizontais e responsivas, em contraste com a lógica adversarial e verticalizada do processo tradicional. O experimentalismo democrático combina as propostas teóricas de Sturm³⁷, Sabel e Simon³⁸, Young³⁹, Van der Berg⁴⁰ e Rodríguez-Garavito⁴¹.

30) Corte catalítica: Conceito desenvolvido por Susan Sturm e expandido por Katharine Young⁴² a partir do experimentalismo democrático. Descreve tribunais que funcionam como facilitadores ativos de transformações estruturais, assumindo papel adaptativo em contextos de disfunção institucional. Sua atuação se desenvolve em etapas (pré-negociação, negociação, implementação), combinando supervisão e sanção. O diferencial está na flexibilidade pragmática, que permite às cortes

³⁷ Sturm; Scott, Courts as catalysts, 2007; Sturm, A normative theory of public law remedies, 1991; Sturm, Resolving the remedial dilemma, 1990; Sturm, Owen Fiss, equality theory and judicial role, 2003.

³⁸ Sabel; Simon, Destabilization rights, 2004.

³⁹ Young, A typology of economic and social rights adjudication, 2010; Young, The new managerialism, 2021; Young, Constituting economic and social rights, 2012.

⁴⁰ Van der Berg, A capabilities approach to remedies, 2019; Van der Berg, A capabilities approach to judicial review of resource allocation, 2015.

⁴¹ Rodríguez-Garavito, Empowered participatory jurisprudence, 2018; Rodríguez-Garavito, Beyond the courtroom, 2011; Rodríguez-Garavito, Más allá del cumplimiento, 2017.

⁴² Young, A typology of economic and social rights adjudication, 2010; Young, The new managerialism, 2021; Young, Constituting economic and social rights, 2012.

catalíticas oscilar entre posturas deferenciais, dialógicas, experimentais, gerenciais ou peremptórias, conforme o grau de resistência estatal, a capacidade administrativa e a urgência do caso. Trata-se, portanto, da tradução institucional do experimentalismo democrático, operando como catalisador de processos transformadores.

31) Jurisdição Participativa Empoderada (*Empowered Participatory Jurisprudence* – EPJ): Formulação de César Rodríguez-Garavito⁴³ que integra diálogo e experimentalismo democrático com ênfase em direitos fortes, remédios moderados e monitoramento robusto. Destaca-se por ampliar a participação de grupos marginalizados e garantir corresponsabilização institucional, buscando superar tanto a verticalização autoritária quanto a dispersão ineficaz. No contexto do Novo Constitucionalismo Latino-Americano (NCLA), a EPJ se mostra a moldura normativa-operacional mais adequada, pois traduz em prática processual os compromissos com a inclusão social, a democracia participativa e a transformação estrutural. Nessa linha, ela funciona como a consolidação normativa do papel catalítico do Judiciário no NCLA.

32) Estado de Coisas Inconstitucional (ECI): Categoria consolidada pela Corte Constitucional Colombiana (T-025/04), que reconhece a violação massiva, persistente e generalizada de direitos fundamentais. O ECI serve de inspiração para o processo estrutural brasileiro ao legitimar ordens estruturais e monitoramento dialógico.

33) Engajamento significativo (*meaningful engagement*): Prática inaugurada na África do Sul (casos de moradia), que obriga a Administração a dialogar substantivamente com os afetados, promovendo participação qualificada. É um paradigma participativo que contrasta com a excessiva judicialização ou com a deferência passiva.

⁴³ Rodríguez-Garavito, *Empowered participatory jurisprudence*, 2018.

34) Constitucionalização do Processo Civil: Processo de leitura e aplicação do direito processual sob a ótica da Constituição de 1988, que reconfigura princípios como dignidade da pessoa humana, contraditório substancial, cooperação e efetividade, autorizando desenho procedimental ativo, participativo e adaptativo. Essa matriz legitima o processo estrutural no Brasil, inclusive antes de lei específica, mediante cláusulas gerais do CPC que habilitam gestão do caso, participação ampliada e monitoramento.

35) Tutela estrutural: Segundo Marco Félix Jobim⁴⁴, a tutela estrutural pode ocorrer no plano judicial como extrajudicial; a partir de diferentes técnicas a depender do estado de violação de direitos e; não está somente presente nos Estados Unidos da América e no Brasil, mas, antes disso, em vários outros países e, em especial, tanto na CIDH como no TEDH.

36) Processo estrutural: Modelo brasileiro voltado à tutela e condução de litígios de natureza estrutural no âmbito judicial, aplicável principalmente às Ações Cíveis Públicas, mas também utilizado no processamento de ADPFs que envolvem controvérsias de caráter estrutural. O processo estrutural pode ser analisado por meio de 6 fases: 1) qualificação do caso; 2) instrução dialógica; 3) elaboração de plano; 4) homologação; 5) tutela executiva monitorada; 6) julgamento final. Requer atuação judicial colaborativa e responsiva. Jobim⁴⁵ identifica diferentes nomenclaturas dadas ao processo estrutural ao redor do mundo: *Structural Injunctions*, *Structural Interdicts*, *Public Interest Litigation* (PIL), *Social Action Litigation* (SAL), *Estado de Cosas Inconstitucional en los Tribunales* e *Cooperación Judicial Interinstitucional*.

⁴⁴ Jobim, Cortes e o tratamento mundial de conflitos estruturais, 2025a.

⁴⁵ Jobim, Cortes e o tratamento mundial de conflitos estruturais, 2025a, p. 27-28.

37) ADPF estrutural (natureza e limites): Ação constitucional que pode empregar técnicas estruturais; adequada a temas de gravidade/singularidade nacionais, devendo preferir diretrizes e delegação cooperativa para execução capilarizada. O levantamento empírico mostra que um número relativamente pequeno de ADPFs tem sido processado como estrutural, revelando tanto potencial de consolidação doutrinária quanto dificuldades de execução direta no STF, entretanto, estas ganharam grande notoriedade nacional, a exemplo da ADPF 347, ADPFs que integram a “Pauta Verde” e as ADPFs estudadas no livro (sobretudo a 976 e a 635).

38) ACP estrutural (campo preferencial): Instrumento ordinário e preferencial para litígios estruturais de base territorial, especialmente em matéria de urbanismo, meio ambiente, saúde e educação. Sua força está na proximidade com a realidade local, maior permeabilidade probatória, participação social e capacidade de monitoramento contínuo pelo 1º grau. Os dados de jurisprudência indicam crescimento expressivo recente, com dezenas de ACPs estruturais distribuídas por tribunais federais e estaduais, concentradas em temas relativos aos direitos sociais, como pautas urbanas, ambientais e de saúde. Esse movimento confirma a ACP como o canal natural para transformações territoriais, ainda que sujeita a tensões recursais.

LISTA DE SIGLAS

ACP/ACPs – Ação Civil Pública/Ações Cíveis Públicas
ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF/ADPFs – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental/ Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU – Advocacia-Geral da União

CIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos
CIPD – Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento
CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMPU – Conselho Nacional do Ministério Público
CPC – Código de Processo Civil
ECI – Estado de Coisas Inconstitucional
EPJ – Jurisdição Participativa Empoderada
HC – Habeas Corpus
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LACP – Lei da Ação Civil Pública
MP – Ministério Público
NAU – Nova Agenda Urbana
NCLA – Novo Constitucionalismo Latino-Americano
ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU – Organização das Nações Unidas
PM – Polícia Militar
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta
TJAM – Tribunal de Justiça do Amazonas
TJBA – Tribunal de Justiça da Bahia
TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
TJMG – Tribunal de Justiça de Minas Gerais
TJPA – Tribunal de Justiça do Pará
TJPR – Tribunal de Justiça do Paraná
TJRJ – Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro
TJSC – Tribunal de Justiça de Santa Catarina
TJSE – Tribunal de Justiça de Sergipe
TJSP – Tribunal de Justiça de São Paulo
TJTO – Tribunal de Justiça do Tocantins
TRF1 – Tribunal Regional Federal da 1ª Região
TRF4 – Tribunal Regional Federal da 4ª Região

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadros

Quadro 1 - Estrutura Analítica para Análise de Processos Estruturais no Campo Urbanístico	25
Quadro 2 - Conceitos fundamentais em Amartya Sen e exemplos....	72
Quadro 3 – Conceitos centrais do Capítulo 1.....	93
Quadro 4 - Enfoques e Preocupações das Agendas Globais para o Urbanismo (ODS 11 e NAU)	108
Quadro 5 - Conceitos centrais do Capítulo 2	156
Quadro 6 - Comparação entre Modelos de atuação no Processo Estrutural	186
Quadro 7 - Postura e Posicionamento Judicial para Katharine Young.....	188
Quadro 8 - Critérios para a seleção de postura para a atuação judicial	190
Quadro 9 - Classificação tripla para análise do ativismo judicial nas Cortes.....	193
Quadro 10 - Diferença entre o ativismo judicial monológico e o dialógico.....	194
Quadro 11 - Conceitos centrais do Capítulo 3	197
Quadro 12 - Etapas/Fases do Processo Estrutural.....	215

Quadro 13 - Modelos de condução do processo	228
Quadro 14 – Fatores que dificultam o cumprimento das decisões e acordos em processos estruturais e estratégias de soluções.....	247
Quadro 15 - Estrutura Analítica para Análise de Processos Estruturais no Campo Urbanístico	252
Quadro 16 - Efeitos das decisões judiciais ativistas para Rodríguez-Garavito e Franco	257
Quadro 17 - Fatores que dificultam o cumprimento das decisões e acordos em processos estruturais.....	260
Quadro 18 - Conceitos centrais do Capítulo 4	265
Quadro 19 – Conclusões do Conselho Nacional de Justiça e do INSPER (ADPF 828)	339
Quadro 20 - Estrutura Analítica para Análise de Processos Estruturais no Campo Urbanístico (ADPF 828).....	373
Quadro 21 - Estrutura Analítica para Análise de Processos Estruturais no Campo Urbanístico (ADPF 976).....	376
Quadro 22 - Estrutura Analítica para Análise de Processos Estruturais no Campo Urbanístico (ADPF 635).....	381
Quadro 23 - Estrutura Analítica para Análise de Processos Estruturais no Campo Urbanístico - ACP	385

Figuras

Figura 1 – Quadro ODS 11 adaptado para o Brasil (Qr Code)	104
Figura 2 – Tipologia das Cortes segundo Katharine Young	187
Figura 3 - Quadro: Decisão estrutural completa 31/10/2022 (ADPF 828) (Qr Code)	303
Figura 4 – Quadro completo pedidos da petição inicial (ADPF 976) (Qr Code)	305
Figura 5 – Quadro completo da decisão liminar de 25/7/2023 (ADPF 976) (Qr Code)	307
Figura 6 - Quadro: Parecer “Polícia Cidadã” do CNJ (ADPF 635) (Qr Code)	317
Figura 7 – Quadro: Sugestões NUPEC (ADPF 635) (Qr Code)	320
Figura 8 - Quadro: Comparação entre o voto proferido pelo relator e o voto consensual da Turma (ADF 635) (Qr Code).....	322
Figura 9 – Quadro: Parecer Marco Félix Jobim (ACP da Lagoa da Conceição) (Qr Code)	326

CAPÍTULO 1: DIREITO RESPONSIVO, CAPACIDADES E SUSTENTABILIDADE: BASES PARA O FORTALECIMENTO DO JUDICIÁRIO

1.1. NEOCONSTITUCIONALISMOS: A TRAJETÓRIA DE FORTALECIMENTO DO JUDICIÁRIO NO NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO

[...] a arena jurídica se torna uma espécie de fórum político e a simples participação nela assume uma dimensão política [...] a ação judicial passa a servir de canal através do qual grupos e organizações podem pautar políticas públicas, e deixa de ser percebida unicamente como uma forma de defesa de demandas individuais [...] ⁴⁶

Na obra “Direito e Sociedade”, Nonet e Selznick⁴⁷ identificam três sistemas de direito – direito repressivo, direito autônomo e direito responsivo – que estão ligados aos diferentes tipos de Estado e refletem as relações entre o poder político, o direito e a sociedade em distintos momentos históricos. Cada um desses sistemas representa um estágio de evolução no papel do direito e na sua interação com as demandas sociais e políticas.

O direito repressivo está associado ao Estado autoritário ou absolutista, no qual a ordem jurídica se subordina à vontade do governante ou da elite dominante e funciona como instrumento de controle e coerção, sendo utilizado para consolidar o poder, silenciar dissidências e sustentar

⁴⁶ Nonet; Selznick, Direito e sociedade: sistema jurídico responsivo, 2010, p. 149.

⁴⁷ Nonet; Selznick, Direito e sociedade: sistema jurídico responsivo, 2010, p. 16, 71-91 e 99-119.

hierarquias sociais, sem preocupação com justiça ou igualdade, como se verifica em regimes totalitários e monarquias absolutistas, onde não há espaço para contestação ou participação popular.

Com o advento da modernidade, contudo, transformações sociais, políticas e ideológicas impulsionaram a formação do Estado de Direito e o reconhecimento dos direitos humanos, que, ao serem incorporados aos ordenamentos jurídicos e positivados nas Constituições, deram origem aos direitos fundamentais, inicialmente ancorados em valores como dignidade e liberdade. Esse processo revelou uma tensão permanente entre a técnica jurídica e a ideologia humanista, tendo como primeira grande reivindicação a defesa da liberdade contra o poder estatal, associada à ética protestante e à ascensão do capitalismo, de modo que a gênese dos direitos fundamentais pode ser entendida como resposta crítica ao modelo repressivo do direito.

O processo de consolidação dos direitos fundamentais caminhou lado a lado com o desenvolvimento de um formalismo jurídico moldado pelas exigências do capitalismo, que requeria um ordenamento previsível, abstrato e estável, apto a assegurar a propriedade e os contratos como fundamentos do liberalismo econômico. Frente a esse panorama, o conteúdo emancipatório do jusnaturalismo foi progressivamente esvaziado, e o direito, outrora concebido como instrumento de dignidade e transformação social, assumiu feições técnicas e burocráticas, convertendo-se muitas vezes em mecanismo de exclusão e de reprodução das desigualdades.⁴⁸

É nesse cenário que se insere o direito autônomo, vinculado ao Estado liberal ou Estado de direito clássico, no qual o direito conquista certa independência em relação ao poder político e é valorizado como instituição regida por princípios como legalidade, imparcialidade e devido processo legal. O Judiciário, então, atua como guardião das normas jurídicas, aplicando-as de forma igualitária e técnica, com ênfase na justiça

⁴⁸ Pérez-Luño, *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*, 1995, p. 115-120; 212-223.

formal e sem consideração das condições sociais subjacentes. Embora esse modelo tenha representado avanços significativos em termos de segurança jurídica e previsibilidade, manteve-se distante das demandas sociais, restringindo-se a resolver conflitos nos limites estreitos da lei.

Inicia-se, porém, um processo de desencantamento em relação ao potencial emancipatório dos direitos civis e políticos, originalmente concebidos como garantias de liberdade individual e de participação política universal. Esse processo evidencia os limites estruturais do Estado liberal em promover uma democracia substantiva e assegurar a justiça social. A persistente exclusão de parcelas significativas da população — especialmente da classe trabalhadora —, que permanece à margem dos benefícios prometidos pela ordem liberal, impulsiona a organização dos movimentos operários e das lutas por direitos sociais. Esses movimentos passam a reivindicar a efetivação de direitos capazes de responder às necessidades concretas das classes subalternizadas, deslocando o debate jurídico para além da mera proteção das liberdades formais.⁴⁹

Nesse cenário, o direito responsivo está intrinsecamente relacionado ao Estado Social e Democrático de Direito, no qual o direito ultrapassa os limites do formalismo jurídico tradicional e se torna instrumento de inclusão, equidade e proteção de grupos vulneráveis. Nesse modelo, o direito não se limita à justiça formal, mas busca realizar a justiça substantiva, com capacidade de adaptação às transformações sociais, abertura ao pluralismo e estímulo à participação popular, aproximando o Estado da sociedade.⁵⁰

Esse paradigma ganha contornos históricos com a positivação dos direitos sociais em Constituições como a do México (1917) e a de Weimar (1919), concebidos tanto como liberdades de participação quanto como garantias de prestações estatais. O surgimento do Estado Social representa,

⁴⁹ Pérez-Luño, *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*, 1995, p. 212-223.

⁵⁰ Nonet; Selznick, *Direito e sociedade: sistema jurídico responsivo*, 2010, p. 121-127.

assim, uma inflexão no papel do direito, marcado pela superação do individualismo liberal clássico e pela atuação estatal ativa na redução das desigualdades materiais e na promoção da justiça social. Após a Segunda Guerra Mundial, esse movimento foi reforçado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que reconheceu os direitos sociais como inerentes à dignidade da pessoa humana e lhes conferiu status universal.⁵¹

A teoria constitucional passou a se debruçar sobre os limites do direito autônomo. O reconhecimento de direitos sociais e de princípios de justiça material impulsionou a emergência de um novo paradigma interpretativo, identificado como neoconstitucionalismo. Esse paradigma rompe com o positivismo clássico ao propor uma leitura axiológica, pragmática e aberta da Constituição, reconhecendo-a como síntese normativa de valores fundamentais e dotada de eficácia mesmo sem regulamentação legislativa.⁵²

Aprofundando os compromissos do constitucionalismo social, o neoconstitucionalismo consolida princípios como a supremacia constitucional e a eficácia direta dos direitos fundamentais. Ao ampliar o escopo de proteção — abrangendo minorias, coletividades e grupos vulnerabilizados —, esse modelo desloca a centralidade exclusiva do legislativo e legitima a atuação do Judiciário na concretização de direitos e na mediação de conflitos sociais, em consonância com a promoção da justiça material.⁵³

No sistema de direito responsivo, o Judiciário assume um papel inovador, que vai além da aplicação técnica das normas, para atuar como mediador de conflitos e promotor de soluções orientadas por valores constitucionais. Diferentemente dos modelos repressivo e autônomo,

⁵¹ Pérez-Luño, *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*, 1995, p. 120-125; 223-229; Abramovich; Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, 2002, p. 52.

⁵² Pastor; Dalmau, *La Constitución democrática y el nuevo constitucionalismo*, 2014, p. 66-68.

⁵³ Armengol; Manuel, *Constitución y democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, 2010, p. 50-54; Santamaría, *El neoconstitucionalismo transformador*, 2011, p. 53-57.

o direito responsivo exige protagonismo judicial na efetivação da justiça material, mediante decisões que considerem impactos sociais, princípios democráticos e valores constitucionais, recorrendo a métodos como a ponderação de princípios e ao uso de evidências concretas.⁵⁴ Sob essa perspectiva, a “função jurídico-responsiva” ancora-se em princípios éticos e substantivos, superando a rigidez normativa para atender às demandas concretas da sociedade.

Na América Latina, a partir da década de 1980, após longos períodos de ditaduras militares e regimes autoritários, as novas Constituições passaram a incorporar os princípios do Estado Social e Democrático de Direito, adotando técnicas jurídicas sofisticadas e mecanismos de proteção de direitos mais robustos. Contudo, as condições históricas, políticas e econômicas da região eram significativamente distintas daquelas que permitiram a consolidação do Estado de bem-estar social nos países do Norte global.

Enquanto na Europa ocidental o constitucionalismo social emergiu de um processo longo de industrialização, acompanhado de desenvolvimento econômico e pressão de movimentos trabalhistas organizados, na América Latina ele foi adotado em contextos marcados por desigualdade estrutural, pobreza disseminada e instituições frágeis, surgindo no contexto de uma industrialização recente, a partir das primeiras reivindicações trabalhistas do início do século XX.

Segundo Gargarella⁵⁵, a ampliação dos direitos políticos e a inclusão das massas trabalhadoras, entre as décadas de 1930 e 1980, provocaram uma inflexão relevante no direito constitucional latino-americano, fortemente influenciado pelos efeitos das guerras mundiais e pelas pressões sociais internas. Entretanto, apesar de incorporar direitos sociais e promover

⁵⁴ Nonet; Selznick, *Direito e sociedade: sistema jurídico responsivo*, 2010, p. 73-75; 79-81; 90-92; 95-97.

⁵⁵ Gargarella, *La sala de máquinas de la Constitución*, 2014, p. 199-222.

maior presença estatal, o constitucionalismo social latino-americano não implicou, necessariamente, em um aprofundamento da democracia ou da participação popular. Em muitos casos, o reconhecimento formal de direitos ocorreu paralelamente à manutenção de estruturas de poder centralizadas e autoritárias. Esse paradoxo foi evidente em experiências como o varguismo no Brasil⁵⁶ e o peronismo na Argentina, que, ao mesmo tempo em que expandiam direitos sociais, consolidavam regimes políticos fechados e centralizadores.

Assim, essas Constituições, embora tenham ampliado os direitos sociais, preservaram um modelo de governança que limitou a participação popular e manteve amplos poderes concentrados no Executivo. O resultado foi um constitucionalismo social que convivia com estruturas de poder elitistas e excludentes, comprometendo a efetividade dos direitos proclamados. Apesar dessas limitações, o constitucionalismo social lançou as bases para o debate sobre a responsabilidade estatal na promoção do bem-estar coletivo e para a crítica aos limites do modelo liberal clássico.

Somente ao final do século XX inicia-se na América Latina a associação entre constitucionalismo social e democracia. No interior desse quadro de superação dos regimes autoritários e de crescente demanda por justiça social e participação política, surgem novos textos constitucionais no Sul Global — como a Constituição brasileira de 1988⁵⁷ —, que reagem ao legado autoritário e ampliam significativamente a proteção dos direitos civis, políticos e sociais.⁵⁸

Esse processo dá origem ao Novo Constitucionalismo Latino-Americano (NCLA), expressão de um neoconstitucionalismo próprio, forjado a partir das experiências históricas, políticas e sociais da região.

⁵⁶ Promoveu avanços constitucionais significativos, como o salário mínimo, a função social da propriedade e o direito ao descanso semanal, mas sob um presidencialismo autoritário e com baixa participação democrática.

⁵⁷ Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

⁵⁸ Gargarella, *La sala de máquinas de la Constitución*, 2014, p. 270.

Diferentemente dos modelos europeu e anglo-saxão, o NCLA se estrutura por meio de arranjos institucionais que incorporam participação popular, fortalecimento dos direitos sociais e novas formas de organização do poder, sendo impulsionado por redes epistêmicas de juristas, acadêmicos, organizações da sociedade civil e movimentos sociais.⁵⁹

Essa vertente adotou, em parte, as tradições do constitucionalismo social europeu, como o modelo alemão, mas também incorporou práticas do “uso alternativo do direito”, adaptando o direito à realidade regional. Seu foco esteve em fortalecer o papel do Judiciário como garantidor dos direitos fundamentais, com o uso de mecanismos judiciais inovadores e formas mais eficazes de cumprimento das decisões judiciais.⁶⁰

Diferentemente do constitucionalismo social do início do século XX, muitas vezes nominal, elitista e pouco efetivo, e do neoconstitucionalismo europeu, centrado no fortalecimento do Judiciário e na axiologização do direito, o NCLA adota uma proposta radicalmente transformadora. Seu foco não se limita à proteção de direitos, mas se estende à redistribuição do poder político, ao fortalecimento da democracia participativa e à reconfiguração das estruturas estatais, incorporando, de forma articulada, as dimensões social, política, cultural e ambiental.⁶¹

Esse modelo dialoga com tradições constitucionais anteriores, herdando do constitucionalismo social a centralidade dos direitos sociais e, do neoconstitucionalismo, a força normativa da Constituição, a valorização dos princípios e a importância da atuação do Poder Judiciário para o controle da constitucionalidade. Contudo, rompe com a ideia de um neoconstitucionalismo uniforme, adotando a concepção de “neoconstitucionalismos” (no plural), cujas características variam conforme

⁵⁹ Santamaría, *El neoconstitucionalismo transformador*, 2011, p. 59-65.

⁶⁰ Rodríguez-Garavito, *La globalización del estado de derecho*, 2008, p. 40-43.

⁶¹ Pisarello, *Un largo termidor*, 2012, p. 151-153.

os contextos históricos e sociais. Em comum, permanece a compreensão da Constituição como norma fundamental, orientada pela busca de soluções jurídicas sensíveis às realidades locais.⁶²

Embora o neoconstitucionalismo e o constitucionalismo social tenham pavimentado o caminho para a centralidade dos direitos, o NCLA supera seus limites ao propor transformações estruturais que transcendem o campo jurídico e impactam diretamente as esferas política, econômica e social. Como observa Alterio⁶³, trata-se de correntes distintas: uma de natureza jurídica (o neoconstitucionalismo e o constitucionalismo social), e outra de caráter político-transformador (o NCLA). Enquanto o primeiro opera no sistema para aprimorar a proteção de direitos, o NCLA aposta em um projeto de reconstrução institucional com base na participação popular, na justiça social e na democratização do poder.

Essa perspectiva se concretiza por meio de uma agenda que articula diversas frentes: ampliação dos direitos sociais, fortalecimento de mecanismos de participação cidadã, adoção de novos fundamentos axiológicos, proteção ambiental como eixo transversal e extensão dos controles constitucionais aos poderes privados, especialmente aos grandes agentes econômicos que reproduzem desigualdades.⁶⁴

As novas Constituições Latino-Americanas incorporaram essas diretrizes por meio da criação de órgãos eleitorais autônomos, da descentralização do poder, da limitação das prerrogativas presidenciais e do fortalecimento das instâncias de controle. Soma-se a isso a valorização do pluralismo cultural, da igualdade de direitos e da proteção de grupos historicamente vulnerabilizados, reforçando um compromisso inequívoco com a justiça social e os direitos humanos.⁶⁵

⁶² Pastor; Dalmau, *La Constitución democrática y el nuevo constitucionalismo*, 2014, p. 66.

⁶³ Alterio, *Entre lo neo y lo nuevo del constitucionalismo latinoamericano*, 2020, p.17.

⁶⁴ Pastor; Dalmau, *La Constitución democrática y el nuevo constitucionalismo*, 2014, p. 72.

⁶⁵ Uprimny, *Transformações constitucionais recentes na América Latina*, 2011, p. 117-121.

Nesse plano, um dos principais objetivos do NCLA é restaurar a legitimidade democrática da Constituição, reafirmando sua origem popular e seu caráter participativo. Essa concepção rompe com a lógica tradicional que dissocia direito e política, reconhecendo que o direito é fruto de processos políticos e que a soberania popular deve ocupar posição central na definição dos rumos institucionais.

Essa proposta responde às fragilidades históricas dos países do Sul Global, cujas culturas políticas foram marcadas por baixos níveis de participação democrática, pela concentração de poder e pela exclusão sistemática de grupos sociais. Como consequência, milhões de pessoas foram historicamente afastadas dos processos decisórios e da cidadania plena, perpetuando sistemas de desigualdade, opressão e negação de direitos. No ponto, é importante compreender como esse contexto foi formado, considerando que também no Sul Global, mesmo que tardiamente, foram agregados direitos sociais e Constituições ricas em direitos fundamentais.

Nos países do Norte Global, os direitos civis foram estabelecidos antes dos direitos políticos, criando uma base sólida para a consolidação da democracia. Esses direitos foram ampliados posteriormente para incluir os direitos sociais, formando uma “dialética de empoderamento”. Nesse marco, a ideia de “Agência” ganha destaque como elemento central, uma vez que a conquista de direitos reflete o resultado de inúmeras lutas travadas por classes subordinadas e setores historicamente discriminados, como as mulheres.⁶⁶

As Constituições do NCLA e de outros países do Sul Global, como a África do Sul, por sua vez, promovem uma ampliação sem precedentes do catálogo de direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais. Diferentemente dos modelos tradicionais do Norte Global, onde a expansão dos direitos sociais ocorreu gradualmente, os de direitos coletivos,

⁶⁶ O'Donnell, Notas sobre la democracia en América Latina, 2004, p. 32-35.

difusos, dos povos originários, da natureza e na consagração de princípios como o bem viver foram positivados constitucionalmente. Contudo, a ampliação normativa dos direitos nas Constituições do NCLA não implica, automaticamente, sua efetivação. A distância entre o texto constitucional e a realidade concreta permanece como um dos grandes desafios da região, marcada por profundas desigualdades estruturais, limitações institucionais e pela persistência de práticas políticas excludentes

Assim, no Sul Global, especialmente na América Latina, houve um caminho inverso do Norte Global, com a incorporação dos direitos sociais ocorrendo antes mesmo da consolidação plena dos direitos civis e políticos. Esse fenômeno está diretamente relacionado à conquista tardia desses direitos na região, em um contexto onde o Ocidente já os debatia e reconhecia há décadas, o que resultou, em grande medida, na transposição de modelos jurídicos sem a correspondente consolidação das bases democráticas e institucionais necessárias à sua efetivação.

Esse processo resultou na construção de democracias frágeis, profundamente marcadas pela desigualdade e pela exclusão. Na maioria dos países da América Latina, consolidou-se o que O'Donnell denomina de “padrão populista”, caracterizado por uma sequência atípica na incorporação dos direitos. Inicialmente, foram reconhecidos alguns direitos sociais — em geral, mais limitados do que aqueles consolidados nos países do Norte e, em muitos casos, posteriormente reduzidos. Somente em seguida, por meio dos processos de redemocratização, conquistaram-se os direitos políticos. A efetivação dos direitos civis ocorreu de maneira intermitente, precária e frequentemente seletiva. Esse padrão, que rompe com a trajetória dialética observada no Norte Global, reproduziu-se também no Brasil, contribuindo para a manutenção de estruturas de exclusão e para a fragilidade das instituições democráticas.

Apesar da universalização formal dos direitos políticos, o acesso aos direitos civis permanece limitado, seletivo e profundamente desigual, especialmente para os setores populares e marginalizados. A chamada “cidadania de baixa intensidade” traduz-se na negação seletiva de direitos civis básicos a determinados grupos, que vivenciam não apenas a pobreza material, mas também a “pobreza legal”. São pessoas privadas de proteção contra a violência policial e diversas formas de violência privada, têm acesso restrito às instituições estatais e ao sistema de justiça, veem suas residências frequentemente invadidas de forma arbitrária sendo obrigadas a viver sob condições marcadas não somente pela escassez, mas também pela humilhação constante e pelo medo — muitas vezes, do próprio aparato estatal que deveria protegê-las. Nesses contextos, a legalidade do Estado não se aplica uniformemente, dando lugar a territórios marcados por “anemia legal” e pela coexistência de ordens normativas paralelas.

O déficit de credibilidade do Estado resulta da ineficácia de suas instituições e da captura de suas estruturas pelos interesses privados. Nesse modelo, o Estado se mostra incapaz de moderar as desigualdades e permanece insensível às demandas por igualdade e reconhecimento provenientes dos setores populares. A universalidade dos direitos, especialmente os civis e políticos, revela-se meramente formal, pois sua aplicação se dá de forma seletiva e excludente. Ao se apresentar como uma entidade neutra, restrita à administração de questões técnicas, o Estado somente reproduz a lógica do capitalismo. Contudo, a pretensa neutralidade estatal é ilusória: o Estado funciona, na prática, como espaço de condensação, mediação e produção de relações de poder, sendo, portanto, um agente ativo na reprodução das desigualdades — realidade ainda mais evidente nas dinâmicas de uma economia capitalista.

O'Donnell⁶⁷ defende que os direitos políticos não devem ser tratados como meramente “formais”, mas como instrumentos fundamentais para impulsionar a conquista de direitos civis e sociais, replicando o padrão dialético de empoderamento observado no Norte Global. Contudo, na América Latina, esse processo é constantemente obstaculizado pela persistência da pobreza, das desigualdades estruturais e de traços autoritários. Diante desse cenário, o autor enfatiza a necessidade de fortalecer os direitos civis como estratégia para ampliar a cidadania e viabilizar uma democratização efetiva.

Essa perspectiva dialoga diretamente com a análise filosófica de Hannah Arendt⁶⁸, que atribui à participação pública um papel central na constituição da cidadania e no fortalecimento da agência individual e coletiva. Para a autora, há uma relação direta entre a estrutura do capitalismo, o consumo e a progressiva redução da atuação na esfera pública. Sua reflexão sobre a condição humana oferece subsídios fundamentais para compreender os desafios contemporâneos da democracia e da efetivação dos direitos no contexto do NCLA, ao convergir com a proposta de O'Donnell na defesa da ampliação da agência como caminho para a construção de uma cidadania substantiva e emancipadora.

Arendt distingue três atividades fundamentais da vida humana: labor, obra e ação. O labor está vinculado à satisfação das necessidades biológicas e à reprodução da vida; a obra refere-se à produção de bens duráveis e à construção do mundo artificial; e a ação, por sua vez, representa a mais elevada dessas atividades, pois é através dela que os seres humanos expressam sua singularidade, iniciam algo novo e participam ativamente da vida pública. A ação, realizada no espaço comum, distingue-se por

⁶⁷ O'Donnell, *Notas sobre la democracia en América Latina*, 2004, p. 59-62.

⁶⁸ Arendt, *A condição humana*, 2007, p. 188-191 e 336-338.

ser imprevisível, plural e essencialmente relacional, uma vez que só se concretiza na interação com os outros.

A pluralidade, condição essencial para a ação e o discurso, é, segundo Arendt, o que permite tanto a igualdade — que conecta gerações passadas, presentes e futuras — quanto a diferença, que justifica a necessidade do diálogo e da atuação conjunta. É no espaço público que os indivíduos revelam quem são, por meio de palavras e atos, tornando visível sua identidade singular. Na ausência de ação e discurso, essa singularidade permanece invisível, perpetuada pelo silêncio e pela passividade. Agir, portanto, é tomar a iniciativa e introduzir no mundo algo inédito, capaz de transformar a realidade.

Com a modernidade, contudo, ocorre um deslocamento dessa centralidade da ação. Arendt observa que o labor, associado à sobrevivência e às necessidades biológicas, domina a vida moderna, relegando tanto a obra quanto a ação a papéis secundários. Esse processo é intensificado pela industrialização e pelo consumo em massa, que colocam a produção e a reprodução econômica no centro da existência.

Essa transformação gera consequências profundas. Arendt destaca, entre elas, a desvalorização da ação política, uma vez que o predomínio das exigências do labor retira tempo e condições para a participação na vida pública; a homogeneização da vida, que se torna cíclica, repetitiva e centrada no consumo, limitando a liberdade, a criatividade e a construção de sentido; e a alienação da esfera pública, que perde espaço para as dinâmicas econômicas e privadas, reduzindo drasticamente o engajamento coletivo.

Na modernidade, portanto, o ser humano é frequentemente reduzido a um sujeito voltado exclusivamente para a sobrevivência e o consumo, comprometendo não apenas sua liberdade, mas também a possibilidade de construir uma vida pública vibrante, onde se expressem a pluralidade, o

diálogo e a criação de novos sentidos. A superação desse quadro, segundo Arendt, exige a recuperação da ação e do discurso como elementos centrais da existência, revalorizando a vida pública, a participação e a capacidade de intervir no mundo de forma criativa e transformadora.

A perspectiva de O'Donnell, desde o Sul Global, unido à análise filosófica de Hannah Arendt, ajudam a explicar por que o NCLA se estrutura de forma mais centrada na participação democrática do que o neoconstitucionalismo do Norte Global. No Sul Global, tanto a interpretação do direito quanto os mecanismos de participação democrática apresentam maior fragilidade, exigindo, portanto, um modelo constitucional que enfrente de forma mais incisiva as desigualdades históricas e promova a inclusão efetiva dos setores marginalizados.

Para além da centralidade na participação democrática, o NCLA é fortemente influenciado pelas epistemologias locais, que moldam suas concepções de direitos, justiça e organização institucional. No Sul Global, saberes tradicionais, cosmovisões indígenas, práticas comunitárias e valores culturais desempenham papel ativo na construção do modelo constitucional, conferindo-lhe caráter pluralista e enraizado nas realidades locais.

As Constituições da Colômbia (1991) e da Venezuela (1999) inauguraram esse movimento, que se aprofunda nos textos do Equador (2008) e da Bolívia (2009), os quais consagram o pluralismo jurídico, a valorização dos povos originários e a proteção da natureza como sujeito de direitos.⁶⁹ Um dos avanços mais expressivos do NCLA é justamente a superação das bases antropocêntricas do constitucionalismo clássico, com a adoção de abordagens ecológicas, culturais e pluralistas, que rompem com os paradigmas neoliberais e extrativistas historicamente presentes na região.

⁶⁹ Pastor; Dalmau, *La Constitución democrática y el nuevo constitucionalismo*, 2014, p. 72.

Esses textos reconhecem a coexistência de múltiplos sistemas jurídicos, promovem a pluralidade cultural e redefinem a relação entre humanidade e natureza, incorporando princípios como o “bem viver” (*Sumak Kawsay*) e o reconhecimento da Pachamama como sujeito de direitos.⁷⁰

Consolida-se, assim, um modelo constitucional comprometido com a justiça ambiental e a valorização das cosmovisões indígenas, estruturado a partir de uma epistemologia não ocidental. Estupiñán-Achury⁷¹ destaca que a construção dessas novas interpretações constitucionais resulta da atuação conjunta de comunidades indígenas, líderes sociais e ambientais, operadores jurídicos e do próprio Judiciário, que fortalecem o pluralismo jurídico e os direitos da natureza. Trata-se de uma lógica ecológica que ultrapassa o direito ambiental clássico, baseada na reciprocidade, interdependência e harmonia com o meio ambiente.

Nessa perspectiva, as Constituições da Bolívia e do Equador não somente ampliam o catálogo de direitos — incluindo direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais —, como também incorporam substantivamente o direito internacional dos direitos humanos. Afirmam o pluralismo jurídico, reconhecendo a coexistência de múltiplos sistemas normativos no interior do Estado, e consolidam o caráter plurinacional, rompendo com a concepção de uma identidade estatal homogênea. Esse desenho constitucional transformador se completa com o fortalecimento da participação popular, da descentralização do poder e da proteção de grupos historicamente marginalizados.⁷²

O Brasil, embora compartilhe elementos desse movimento, como a valorização dos direitos sociais e a ampliação da participação democrática,

⁷⁰ Armengol; Manuel, *Constitución y democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, 2010, p. 58-63; Estupiñán Achury, *Neoconstitucionalismo ambiental e direitos da natureza*, 2020, p. 134.

⁷¹ Estupiñán Achury, *Neoconstitucionalismo ambiental e direitos da natureza*, 2020, p. 128-132.

⁷² Santamaría, *El neoconstitucionalismo transformador*, 2011, p. 65-73.

trilha um caminho distinto. A Constituição de 1988 adota uma abordagem baseada em princípios ocidentais, liberais e democráticos, sem romper com a tradição jurídica dominante. Ainda que reconheça a diversidade cultural e os direitos dos povos indígenas, o texto constitucional brasileiro não incorpora concepções como os direitos da natureza ou epistemologias decoloniais.

Essas experiências revelam que, embora o Brasil não integre plenamente o NCLA em sua vertente mais transformadora e decolonial, o país pode absorver elementos desse modelo e reinterpretar seu próprio projeto constitucional à luz das demandas contemporâneas por justiça ecológica, pluralismo e a ampliação da cidadania participativa.

A despeito das pretensões de transformação política, social e ambiental, Roberto Gargarella⁷³ identifica que o NCLA ainda enfrenta grandes dificuldades para promover mudanças estruturais devido à concentração de poder na chamada “sala de máquinas” das Constituições — isto é, na forma como se organiza o poder político. Apesar de ampliarem significativamente os direitos sociais e democráticos, muitas dessas Constituições mantêm estruturas centralizadas que favorecem elites e limitam a participação popular. Gargarella sustenta que, sem reformas institucionais que redistribuam efetivamente o poder, ampliem os canais de deliberação e garantam mecanismos robustos de implementação e acesso à justiça, os direitos proclamados arriscam permanecer como promessas não cumpridas. Para ele, o verdadeiro eixo transformador não está apenas na expansão do catálogo de direitos fundamentais — embora esta tenha sido notável na região —, mas sim na democratização profunda da organização do poder.

⁷³ Gargarella, *El derecho como conversación entre iguales*, 2021, p. 187-193; Gargarella, *La sala de máquinas de la Constitución*, 2014, p. 353-354.

Desse modo, o horizonte de transformação proposto pelo NCLA exige mais do que a mera enunciação de direitos; demanda a criação de condições políticas e institucionais efetivas para sua concretização. Isso implica ampliar os espaços de participação democrática, fortalecer práticas de deliberação cidadã e ressignificar os próprios direitos civis, historicamente negligenciados nas democracias latino-americanas.

No âmbito institucional delineado, pode o Poder Judiciário assumir um papel estratégico na expansão desses canais participativos, especialmente ao se constituir como arena pública capaz de romper bloqueios políticos e promover o diálogo interinstitucional. Como afirmam Nonet e Selznick em citação trazida no início do capítulo “a arena jurídica se torna uma espécie de fórum político e a simples participação nela assume uma dimensão política”, de modo que a ação judicial deixa de ser percebida como instrumento restrito à defesa de interesses individuais e funciona como um canal legítimo de pauta para políticas públicas e de fortalecimento das práticas democráticas.

1.2. CONSTITUCIONALISMO RESPONSIVO E TEORIA DAS CAPACIDADES: DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Nos países do Novo Constitucionalismo Latino-Americano (NCLA), como Colômbia, Argentina e Brasil, e em outros contextos do Sul Global, como África do Sul e Índia, as Constituições transformadoras, ao reconhecerem um papel ampliado ao Judiciário, somadas às persistentes falhas na organização do poder e às omissões estruturais dos demais Poderes, impulsionaram o Judiciário a assumir um protagonismo na efetivação das promessas constitucionais.⁷⁴ Os tribunais passaram a atuar

⁷⁴ A jurisprudência progressista dos tribunais indianos passou a enfrentar problemas estruturais como a fome e

como agentes centrais na promoção de reformas institucionais, na defesa dos direitos fundamentais e, sobretudo, na concretização dos direitos sociais⁷⁵, em consonância com os princípios do neoconstitucionalismo e do constitucionalismo transformador, que redefinem a função jurisdicional como instrumento de transformação social.

Rompendo com a lógica tradicional de separação rígida dos poderes, essas Cartas constitucionais atribuem ao Judiciário uma função ativa na realização dos direitos, mediante a criação de novos instrumentos processuais, modelos procedimentais inovadores e ampliação do acesso à justiça. No caso brasileiro, por exemplo, observa-se a consolidação da tutela coletiva, a ampliação do controle judicial sobre políticas públicas e a incorporação progressiva de princípios como a dignidade da pessoa humana, a máxima efetividade dos direitos e a força normativa da Constituição, evidenciando uma transformação que é simultaneamente normativa, interpretativa e procedimental.

Essa nova realidade demanda, porém, que o direito e o constitucionalismo sejam repensados e construídos sob bases responsivas, bem como se fundamentem em uma orientação de justiça que reflita a transformação pretendida. Por isso, nesse subcapítulo, adentra-se em dois grandes aspectos fundamentais para se falar em transformação: a

o analfabetismo, estabelecendo caminhos para os poderes políticos cumprirem as decisões. A Constituição sul-africana também ganhou relevância ao insurgir-se frontalmente contra o legado do apartheid e ao proteger direitos como moradia e saúde. Na América Latina, países como Argentina e Colômbia possuem decisões inovadoras na proteção do meio ambiente, no deslocamento de pessoas e na proteção dos vulneráveis. Alguns desses casos serão analisados no capítulo 3.

⁷⁵ A efetivação dos direitos sociais sempre representou um desafio complexo, especialmente diante de sua natureza onerosa e da exigência de forte atuação administrativa, o que, segundo Courtis e Abramovich, os colocaria além das capacidades tradicionais do Judiciário. Abramovich aprofunda essa crítica em outro artigo, ao apontar a ausência de garantias processuais adequadas, a natureza coletiva das demandas e a limitada aptidão do Judiciário para impor obrigações aos poderes políticos (Abramovich; Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, 2002. p. 52). Destaca ainda que o foco cognitivo dos processos judiciais é frequentemente insuficiente para enfrentar a complexidade das políticas públicas, agravado por lacunas na formação dos magistrados (Abramovich, *Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais*, 2005, p. 199-200).

necessidade de um direito e de um constitucionalismo de base responsiva, de um lado, e de outro a defesa de uma teoria da justiça fundada nas capacidades humanas e não humanas.

Quanto ao primeiro aspecto, destaca-se que a estrutura das Constituições mencionadas reflete a adoção de um modelo de direito responsivo, no qual os tribunais deixam de ser meros aplicadores formais da lei para se tornarem agentes ativos na concretização dos mandamentos constitucionais. Esse modelo responsivo encontra fundamento nas propostas de Nonet e Selznick e no “constitucionalismo responsivo” de Rosalind Dixon⁷⁶. Ambos partem da necessidade de democratizar o poder, ampliar os espaços de diálogo institucional e social e fortalecer a participação cidadã, condições essenciais para a efetiva transformação constitucional pretendida na região.

O redesenho institucional decorre da centralidade atribuída à democracia participativa e da superação dos déficits de um modelo jurídico tradicional, ainda marcado por formalismos, elitismo e exclusão. Nessa lógica, o Judiciário assume também a função de arena pública, capaz de romper bloqueios políticos e viabilizar o diálogo interinstitucional, funcionando como espaço de mediação entre atores sociais e estruturas estatais.⁷⁷

⁷⁶ Dixon, *The New Responsive Constitutionalism*, 2024, p. 800.

⁷⁷ Esta pesquisadora reconhece que as limitações estruturais apontadas por Gargarella — especialmente a centralização do poder e a baixa densidade da cidadania ativa na América Latina — ainda impõem barreiras significativas à realização plena do projeto transformador do Novo Constitucionalismo Latino-Americano. A proposta desenvolvida nesta tese, ao focar o processo estrutural como mecanismo de efetivação de direitos, não ignora essas restrições. Ao contrário, parte delas para compreender os limites e possibilidades de atuação do Judiciário na ampliação da participação democrática. Embora o processo estrutural não promova, por si só, uma redistribuição profunda do poder político, ele pode funcionar como uma via institucional relevante para qualificar a democracia substantiva e impulsionar formas ampliadas de deliberação e controle social. É nesse ponto que se insere a abordagem do direito e do constitucionalismo responsivo, entendidos aqui como instrumentos capazes de ativar práticas judiciais comprometidas com a escuta, a adaptação institucional e a construção coletiva de soluções, contribuindo para o adensamento da cidadania e para o fortalecimento do NCLA no plano da judicialização dos direitos, além de servir para alterar realidades inconstitucionais, objetos de omissão pelo poder político.

Quanto ao segundo aspecto, torna-se indispensável uma teoria da justiça capaz de orientar a atuação dos tribunais na promoção do desenvolvimento humano, social e ambiental. O NCLA, de base responsiva, encontra esse alicerce ético na teoria das capacidades de Amartya Sen⁷⁸ que oferece ao direito uma fundamentação comprometida com a justiça social e com a expansão das liberdades substantivas. Essa perspectiva reforça que o direito responsivo não se limita a estruturar um modelo jurídico baseado na participação cidadã e na deliberação democrática, mas vincula esses mecanismos diretamente à efetivação dos direitos fundamentais e à ampliação das capacidades humanas e não humanas, em sintonia com os princípios da justiça social e ecológica.

1.2.1. Direito e constitucionalismo responsivo: novo papel do judiciário

Se o NCLA busca redesenhar as estruturas do poder estatal para torná-las mais inclusivas e participativas, o direito responsivo atua como instrumento de concretização dessas mudanças, ao exigir práticas judiciais abertas ao diálogo, adaptativas às diversidades sociais e comprometidas com a efetividade dos direitos fundamentais. O constitucionalismo responsivo, por sua vez, reforça a necessidade de instituições estatais — em especial os tribunais — de corrigir déficits de representação, superar bloqueios institucionais e assegurar a proteção substancial dos direitos, mesmo em contextos de desigualdade estrutural.⁷⁹

Nesse modelo, a legitimidade democrática é ampliada pelo Judiciário, que se torna facilitador da participação popular, abrindo espaço para a voz de minorias, grupos marginalizados e cidadãos em geral.

⁷⁸ Sen, *A ideia de justiça*, 2011; Sen, *Desenvolvimento como liberdade*, 2010.

⁷⁹ Nonet; Selznick, *Direito e sociedade: sistema jurídico responsivo*, 2010, p. 79-81, 83-95 e 112-113.

Essa atuação fortalece a inclusão social e torna as decisões judiciais mais sensíveis às desigualdades, ao mesmo tempo em que o Judiciário atua como guardião dos valores constitucionais e democráticos, monitorando abusos do Executivo, Legislativo e de agentes privados. Assim, os tribunais influenciam diretamente a formulação e revisão de políticas públicas, alocação de recursos e definição de prioridades em saúde, educação, moradia e outros direitos sociais.

O direito responsivo, contudo, impõe limites à inovação judicial: a atuação deve preservar equilíbrio entre os poderes, assegurando previsibilidade e estabilidade institucional. O debate jurídico, portanto, não se restringe à substantivação de direitos, mas exige a construção de mecanismos de participação cidadã efetiva nos processos decisórios.

Rosalind Dixon⁸⁰ reforça essa perspectiva ao propor o constitucionalismo responsivo, que combina proteção contra o arbítrio estatal e fortalecimento da capacidade estatal de promover transformações sociais, mediante uma atuação ativa, plural e adaptativa das instituições. Esse modelo enfatiza: (1) pluralismo institucional; (2) autoridade sobreposta; (3) múltiplos pontos de acesso às instituições; (4) amplo poder corretivo, especialmente para tribunais; (5) equilíbrio entre normas constitucionais de limitação e de promoção de direitos; e (6) freios e contrapesos reforçados por um “núcleo mínimo” democrático.

Quanto às características (1) e (2), tribunais e instituições do “quarto poder” exercem papel central no enfrentamento de pontos cegos e inércias legislativas e executivas. Isso porque os legisladores, limitados em tempo, recursos e diversidade de perspectivas, nem sempre antecipam os impactos das leis sobre direitos constitucionais, priorizando demandas da maioria em detrimento de grupos vulneráveis. Nessas situações, o Judiciário e

⁸⁰ Dixon, *The New Responsive Constitutionalism*, 2024.

órgãos independentes podem intervir para assegurar a proteção de direitos, utilizando sua expertise técnica e flexibilidade institucional.

A característica (3) reflete a sensibilidade do constitucionalismo responsivo às desigualdades locais, exigindo estratégias adaptadas para ampliar o acesso à justiça, seja por demandas diretas em tribunais, pela atuação de ONGs e sociedade civil como intermediárias, ou ainda pelo fortalecimento da advocacia pública. Já a característica (4) reconhece que a intensidade da intervenção judicial deve variar conforme as circunstâncias democráticas, equilibrando medidas mais ou menos invasivas.

As características (5) e (6) evidenciam que o constitucionalismo responsivo combina limites ao poder arbitrário com a promoção de transformações sociais, por meio de freios e contrapesos institucionais e de um “núcleo mínimo” de práticas democráticas, como eleições livres e direitos políticos essenciais, que devem ser rigidamente protegidos contra retrocessos autoritários.

Assim, tanto o direito responsivo quanto o constitucionalismo responsivo atribuem ao Judiciário papel central na superação de bloqueios institucionais e na proteção de direitos frequentemente negligenciados, sobretudo em contextos de desigualdade estrutural.

Essa forma de atuação judicial, voltada à superação de bloqueios institucionais, à escuta ativa de grupos vulnerabilizados e à promoção concreta dos direitos fundamentais, pode ser aqui compreendida como uma prática jurídico-responsiva. Ela articula, de um lado, a dimensão responsiva dos direitos — sensível às desigualdades e orientada à efetividade material — e, de outro, uma concepção político-institucional de constitucionalismo responsivo, que reconhece o papel ativo do Judiciário na realização dos objetivos constitucionais.

1.2.2. Teoria das capacidades e constitucionalismo responsivo: ampliando a democracia

A ideia de capacidade está ligada à liberdade substantiva, conferindo papel central a aptidão real de uma pessoa para fazer diferentes coisas que ela valoriza. Essa abordagem se concentra nas vidas humanas, não somente nos recursos que a pessoa tem. Desloca-se assim o centro da renda e da riqueza como o principal critério do êxito humano, analisando-se as oportunidades reais de uma pessoa, e não de seus meios de vida para a análise da questão distributiva. Os meios para a vida humana satisfatória não são os fins da boa vida.⁸¹

O constitucionalismo responsivo e o direito responsivo distinguem-se por sua capacidade de adaptação às complexidades e às demandas sociais, configurando-se como uma abordagem que transcende a formalidade jurídica para promover a efetivação prática e dinâmica de direitos. Por sua vez, quando articulado à abordagem das capacidades desenvolvida por Amartya Sen, esse modelo se fortalece ao incorporar a proteção e a ampliação das liberdades substantivas como elementos centrais para a realização da justiça social e da transformação democrática proposta. A integração da orientação ética das capacidades oferece caminhos concretos para o adensamento democrático e para a realização do projeto de justiça social que o direito e o constitucionalismo responsivo almejam concretizar.

A promoção das capacidades está ligada não somente à previsão formal de direitos nos textos constitucionais, mas também à criação de condições materiais e institucionais que permitam o desenvolvimento das potencialidades humanas. Isso implica garantir que as pessoas consigam exercer autonomia, tomar decisões significativas sobre suas vidas e atuar como agentes políticos. A ideia de agência, nesse plano, revela-se

⁸¹ Sen, A ideia de justiça, 2011, p. 215.

fundamental, ao conectar o exercício de direitos à capacidade real de participação na vida pública.

O desenvolvimento das capacidades, portanto, exige não só o reconhecimento jurídico dos direitos, mas também a construção de ambientes institucionais e sociais que sustentem a sua prática.

Uma proposta de teoria da justiça pressupõe a definição dos aspectos da vida social que devem ser considerados para avaliar situações de justiça e injustiça. Até o advento da teoria da justiça de Amartya Sen, questões como a pobreza, a miséria e o sofrimento humano não ocupavam posição central nas principais formulações teóricas sobre o tema, nem eram diretamente tratadas como expressões de limitações substantivas da liberdade individual.^{82,83}

Para Sen⁸⁴, as correntes filosóficas tradicionais priorizaram métricas como utilidade, mérito e riqueza, e por isso contribuíram para a consolidação de uma economia que privilegiou o mercado em detrimento da centralidade das liberdades humanas. Nesse aspecto, privilegiariam concepções abstratas de direitos, igualdade formal ou procedimentos justos,

⁸² O utilitarismo busca maximizar o bem-estar coletivo, mas desconsidera desigualdades individuais ao focar em resultados agregados. A meritocracia baseia-se na recompensa pelo mérito individual, ignorando desigualdades de base e condições iniciais. Já o institucionalismo transcendental concentra-se em princípios ideais de justiça, muitas vezes desconectados da realidade prática (Sen, *A ideia de justiça*, 2011, p. 34-36).

⁸³ Esta autora se debruçou sobre a temática no artigo intitulado *A teoria da justiça revisitada pela teoria da injustiça: democracia e direito para se falar em justiça hoje*, 2020b.

⁸⁴ Para situar a proposta de Amartya Sen, é importante destacar que o autor não se enquadra estritamente nem no campo do deontologismo, nem no consequencialismo clássico (Sen, *A ideia de justiça*, 2011, p. 186). Embora compartilhe com o consequencialismo a preocupação com a avaliação dos resultados e das consequências das ações, sua perspectiva se diferencia ao rejeitar uma análise puramente utilitarista. Sen defende que as políticas públicas e as instituições devem ser avaliadas com base em seus efeitos concretos sobre o bem-estar humano, mas sem reduzir essa avaliação a um mero cálculo de utilidade agregada. Em lugar disso, adota a teoria da escolha social como estrutura argumentativa privilegiada, por considerar que ela valoriza a pluralidade de perspectivas e promove o uso ampliado da argumentação pública (Sen, *A ideia de justiça*, 2011, p. 104). Diferentemente dos liberais contratualistas, Sen entende que os seres humanos conseguem transcender os limites do autointeresse estrito, mobilizando-se em favor da justiça, da equidade e do reconhecimento das necessidades alheias.

sem atentar suficientemente para as privações concretas que impedem as pessoas de exercerem plenamente suas capacidades e liberdades reais.

A mera distribuição de recursos não assegura, por si só, o bem-estar, uma vez que indivíduos com a mesma quantidade de recursos podem apresentar capacidades muito distintas de transformá-los em liberdade efetiva, em razão de fatores como saúde, educação e posição social.⁸⁵ Assim, Sen critica a centralidade atribuída pela teoria de justiça predominante ao desenho de arranjos institucionais justos e ideais⁸⁶, enfatizando que as instituições, embora relevantes para a promoção da justiça, não a esgotam: a justiça deve ser avaliada pelos efeitos concretos que produz na vida das pessoas.⁸⁷

Sen⁸⁸ propõe que a justiça deva ser avaliada com base na capacidade que o indivíduo possui de transformar bens primários em liberdades substantivas. O que importa, portanto, não é somente a distribuição formal de recursos, mas a real possibilidade de cada pessoa de converter esses meios em oportunidades concretas de escolha e de ação. Logo, o foco da teoria da justiça deve ser a promoção da igualdade de capacidades, garantindo que todos possam exercer autonomia sobre suas vidas. Essa perspectiva abrange desde escolhas fundamentais — como a possibilidade de se alimentar adequadamente e de não sofrer privações básicas — até escolhas mais complexas, como decidir o projeto de vida que desejam seguir, as atividades que desejam desempenhar, os estudos que pretendem realizar e os caminhos profissionais que desejam trilhar.

⁸⁵ Sen, *A ideia de justiça*, 2011, p. 66-71; Sen, *Desenvolvimento como liberdade*, 2010, p. 104 e 246.

⁸⁶ Para fundamentar as bases dessa distinção, apoia-se na filosofia indiana, pelas ideias de “niti” e “nyaya”. Niti refere-se às regras justas e instituições corretas, concentrando-se nos procedimentos, regras e instituições que devem ser seguidos para garantir a justiça. Nyaya vai além das regras formais e avalia se as situações resultantes são justas e equitativas para todos os indivíduos envolvidos. Sen argumenta que, para alcançar uma verdadeira justiça, não podemos focar apenas em “niti” (regras e procedimentos), mas devemos também considerar “nyaya”, que olha para os resultados concretos e como eles afetam a vida das pessoas (Sen, *A ideia de justiça*, 2011, p. 12).

⁸⁷ Sen, *A ideia de justiça*, 2011, p. 83-87.

⁸⁸ Sen, *Desenvolvimento como liberdade*, 2010, p. 104.

O autor aponta, porém, que o que as pessoas conseguem de fato realizar é influenciado por oportunidades políticas, econômicas, sociais e por condições que as habilitam a perseguir seus objetivos de vida, como saúde, educação e incentivos. Para que institucionalmente haja esse contexto de promoção das escolhas individuais, é necessário haver um cenário de exercício das pessoas para participar da escolha social e tomar decisões públicas que impelem o progresso social.⁸⁹

Sen⁹⁰ traz um exemplo interessante: comer é um funcionamento que reflete a realização de uma capacidade, desde que a pessoa tenha a liberdade de optar por se alimentar, o que depende de condições como o acesso e a capacidade de adquirir alimentos. Por outro lado, jejuar é outro funcionamento que pressupõe a realização da capacidade de optar por não comer, seja por motivos de saúde ou religiosos. A diferença essencial é que, no caso do jejum, a pessoa tem a liberdade de escolha, enquanto no caso da fome forçada, mesmo que o funcionamento “não comer” seja o mesmo, não há realização, pois falta a liberdade para decidir.

Quadro 2 - Conceitos fundamentais em Amartya Sen e exemplos

Conceito	Descrição	Exemplo
Liberdade substantiva (<i>Substantive freedom</i>)	Liberdade real que uma pessoa possui para viver a vida que tem razões para valorizar, considerando tanto condições pessoais, econômicas e sociais, que permitam, ou não, transformar capacidades em funcionamentos.	O contexto de miserabilidade impede que uma pessoa exerça a escolha de se alimentar adequadamente, ainda que, formalmente, tenha esse direito.
Capacidade (<i>Capability</i>)	Conjunto de oportunidades reais de ser e fazer que uma pessoa possui, dadas suas condições sociais, econômicas e políticas. Reflete a possibilidade concreta de escolha entre diferentes modos de vida.	Posso escolher passar fome por motivos religiosos ou para emagrecer, mas se passo fome porque não tenho dinheiro, então não tenho essa capacidade.

⁸⁹ Sen, Desenvolvimento como liberdade, 2000, p. 19.

⁹⁰ Sen, Desenvolvimento como liberdade, 2010, p. 104-106.

Conceito	Descrição	Exemplo
Funcionamento (<i>Functioning</i>)	Estados de ser e de fazer que a pessoa efetivamente alcança em sua vida — como estar alimentado, educado ou saudável — independentemente de terem sido escolhidos ou impostos.	Passar fome por imposição de fatores econômicos, e não por decisão pessoal.
Realização (<i>Achievement</i>)	Concretização de um funcionamento por meio da liberdade de escolha. Ocorre quando a pessoa, dispondo de capacidades, opta por determinado modo de ser ou fazer com base em valores próprios.	Escolher conscientemente fazer dieta ou jejuar por motivos religiosos, dispondo de meios para não passar fome, mas optando por isso livremente.

Fonte: Adaptado de Nussbaum⁹¹ e Sen⁹².

A privação de capacidades, conforme Sen, não se limita à falta de renda, mas resulta também de fatores políticos, sociais e culturais que condicionam a liberdade substantiva. Pessoas ricas podem ter suas liberdades restringidas em contextos de guerra ou sociedades patriarcais, demonstrando que o poder aquisitivo não garante, por si só, liberdade real. Ainda assim, a pobreza econômica é um dos principais limitadores, pois moradores de favelas enfrentam barreiras estruturais no acesso à saúde, educação, transporte, trabalho e moradia, além de estigmas sociais como a aporofobia.

Sen⁹³ destaca que a privação também pode decorrer da ausência de serviços públicos, de instituições eficazes ou da negação de liberdades políticas e civis. Nessa linha, a pobreza deve ser entendida como fenômeno multidimensional, relacionado diretamente à limitação das liberdades substantivas. Seus efeitos são desmoralizantes: fome na infância gera impactos irreversíveis; a ausência de saúde e moradia dignas compromete

⁹¹ Nussbaum, *Crear capacidades*, 2012, p. 22.

⁹² Sen, *A ideia de justiça*, 2011, p. 198-199; Sen, *Desenvolvimento como liberdade*, 2010, p. 104-106; Sen, *Desenvolvimento como liberdade*, 2000, p. 32-33.

⁹³ Sen, *Desenvolvimento como liberdade*, 2000, p. 17-18 e 110-117.

a vida e expõe à violência; e a exclusão política torna os pobres mais suscetíveis à manipulação e à violência estatal ou doméstica.

Além disso, a privação pode ocorrer mesmo na presença de recursos materiais, como afro-americanos nos EUA, cuja expectativa de vida é menor que a de países mais pobres.⁹⁴ Essa disparidade decorre de fatores estruturais e interseccionais, como racismo, gênero, idade, deficiência ou local de moradia, que dificultam a conversão da renda em funcionamentos reais.⁹⁵ Sen identifica cinco dimensões que condicionam as capacidades: heterogeneidades pessoais; diversidades ambientais; variações no clima social; diferenças de perspectivas culturais; e distribuição intrafamiliar de renda.^{96,97} Assim, a pobreza multidimensional deve ser compreendida como ausência de condições para exercer escolhas significativas, o que compromete profundamente a dignidade e o pleno exercício das liberdades.

A pobreza multidimensional, por sua vez, além de ser um entrave à liberdade individual, é para Sen⁹⁸ um obstáculo ao desenvolvimento econômico de uma nação. O desenvolvimento das capacidades humanas, tanto promove a liberdade e a justiça social, como constitui uma base sólida para o crescimento econômico duradouro e inclusivo.

⁹⁴ Sen, *Desenvolvimento como liberdade*, 2000, p. 36-37.

⁹⁵ Sen, *Desenvolvimento como liberdade*, 2010, p. 194.

⁹⁶ Outros exemplos de dissonância entre renda per capita e liberdade individual para ter uma vida longa e viver bem são a comparação entre países. Cidadãos de países como Gabão, África do Sul, Namíbia e Brasil têm uma renda per capita maior que os de Sri Lanka, China e Kerala (Índia), mas estes últimos têm expectativas de vida mais altas (Sen, *Desenvolvimento como liberdade*, 2000, p. 19-20). Uma pessoa com deficiência pode ter mais renda que um vizinho saudável, mas ainda assim enfrentar mais desafios e ter menos oportunidades de viver uma vida plena devido às suas limitações físicas, em um ambiente onde ainda está presente o preconceito e os locais não são adaptados para recebê-la, ou mesmo onde o custo do tratamento seja muito alto. Da mesma forma, uma pessoa pobre, mas sem problemas de saúde, pode ter mais liberdade efetiva para perseguir seus objetivos de vida, comparada a alguém que, apesar de possuir mais recursos financeiros, possua limitações dessa natureza (Sen, *A ideia de justiça*, 2011, p. 197-200 e 215).

⁹⁷ Sen, *A ideia de justiça*, 2011, p. 99-100.

⁹⁸ Sen, *Desenvolvimento como liberdade*, 2000, p. 132-133.

Para ampliar as capacidades das pessoas, Sen⁹⁹ aponta serem necessárias liberdades instrumentais, as quais são as condições e direitos que permitem aos indivíduos realizar suas potencialidades e participar ativamente da vida política e social. O filósofo aponta cinco: (1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora.¹⁰⁰

Sen¹⁰¹ aponta que as facilidades econômicas, as oportunidades sociais e a segurança protetora permitem que liberdades básicas sejam concedidas às pessoas, para poder refletir e escolher. As liberdades políticas, como a liberdade de expressão, o direito à participação política e eleições livres, desempenham um papel crucial na garantia da segurança econômica de uma região. Essas liberdades fortalecem a transparência e a responsabilidade governamental, criando condições para políticas públicas mais eficazes e direcionadas às necessidades reais da população.¹⁰²

Esse encadeamento positivo entre diferentes tipos de liberdades – políticas, econômicas e sociais – evidencia que o desenvolvimento humano é um processo integrado.¹⁰³ Assim, “atacar” problemas sociais de forma fragmentada, ou enxergar as pessoas como meros beneficiários passivos de programas assistencialistas, não é uma solução sustentável. Essa visão reducionista, muitas vezes promovida por estratégias populistas, ignora o potencial das pessoas como agentes ativos de transformação, capazes de

⁹⁹ Sen, *Desenvolvimento como liberdade*, 2000, p. 52-63.

¹⁰⁰ Sen, *Desenvolvimento como liberdade*, 2000, p. 52-63.

¹⁰¹ Sen, *Desenvolvimento como liberdade*, 2010, p. 361.

¹⁰² Sen, *Desenvolvimento como liberdade*, 2000, p. 170-171.

¹⁰³ Também, a tradicional e nociva distinção entre público e privado contribui para as críticas que liberais realizam quanto à ação estatal, no sentido de que algumas esferas não deveriam ser invadidas pelo Estado. O enfoque nas capacidades, por sua vez, insiste que a intervenção do Estado deve ocorrer sempre que os direitos sejam vulnerados. Por isso, o enfoque em capacidades rechaça a distinção entre direitos de primeira geração – políticos e civis – e de segunda geração – econômicos e sociais). Essa distinção dá a entender que direitos de primeira geração não possuem precondições sociais e econômicas, enquanto o enfoque em capacidades mostra que sim, pois todos os direitos requerem uma ação positiva dos governos (Nussbaum, *Crear capacidades*, 2012, p. 56).

contribuir para o progresso de suas comunidades e para o fortalecimento da sociedade na totalidade.¹⁰⁴

Amartya Sen¹⁰⁵ não propõe um modelo de desenvolvimento ideal ou uma lista fixa de capacidades, mas defende que o avanço deve surgir da discussão pública, canal pelo qual se mede a pobreza multidimensional e se constroem prioridades sociais. Os valores de uma sociedade emergem do debate sustentado pelas liberdades civis e políticas, evidenciando o caráter constitutivo da democracia. A perspectiva das capacidades, ao ser pluralista, reconhece a diversidade de funcionamentos e o peso variável atribuído às capacidades, enriquecendo o raciocínio avaliativo e permitindo que escolhas coletivas sejam definidas de forma participativa.¹⁰⁶

Nesse sentido, Sen¹⁰⁷ aponta três virtudes da democracia: sua importância intrínseca, suas contribuições instrumentais e seu papel construtivo na criação de valores. A democracia genuína protege especialmente os mais pobres, ao garantir espaço para identificar privações, contestar desigualdades estruturais de raça, gênero e classe e responsabilizar governos. A justiça, assim, não é estática nem universal, mas processo dinâmico vinculado à liberdade de escolha em contextos diversos, construída por meio de deliberação democrática que respeite valores e prioridades locais. A teoria das capacidades, portanto, revela como as desigualdades estruturais limitam liberdades e justifica a necessidade de intervenções públicas orientadas pela equidade.¹⁰⁸

A análise de sobreposição das desvantagens é uma consideração de extrema importância para a elaboração de políticas públicas para reduzir os impactos sociais desses fatores. A ideia de pobreza de capacidades, em

¹⁰⁴ Sen, *Desenvolvimento como liberdade*, 2000, p. 25-26.

¹⁰⁵ Sen, *A ideia de justiça*, 2011, p. 107-112.

¹⁰⁶ Sen, *Desenvolvimento como liberdade*, 2010, p. 109-112.

¹⁰⁷ Sen, *Desenvolvimento como liberdade*, 2010, p. 207; Sen, *El valor de la democracia*, 2006, p. 73-74.

¹⁰⁸ Sen, *A ideia de justiça*, 2011, p. 46, 106, 134 e 366.

substituição a da pobreza de renda, permite um entendimento mais amplo sobre a pobreza das vidas e das liberdades humanas a partir de uma base informacional diferente, que a perspectiva de renda tende a desconsiderar como ponto de referência para a elaboração de políticas e atuação governamental.¹⁰⁹

Entretanto, na prática, a teoria das capacidades de Sen, tem sido majoritariamente limitada à criação de indicadores sociais, como exemplifica o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Embora tais indicadores representem uma aplicação relevante, eles capturam apenas uma fração do potencial transformador da teoria, ficando aquém daquilo que Sen propõe em termos de emancipação e promoção das liberdades substantivas. Esse descompasso decorre, em parte, do fato de a teoria das capacidades ser originalmente formulada em bases filosóficas, o que muitas vezes dificulta sua compreensão em toda a sua profundidade e riqueza conceitual no âmbito das políticas públicas e institucionais.

Frediani¹¹⁰ destaca que um enfoque ampliado nos conceitos de agência, poder e participação é essencial para a implementação efetiva da abordagem das capacidades como mecanismo de transformação institucional e de fortalecimento democrático. Essa ênfase captura o núcleo da teoria da justiça de Amartya Sen, que atribui ao debate público e à deliberação democrática o papel central na definição de prioridades políticas e no desenvolvimento social local.

Nos subcapítulos anteriores, foi ressaltado que a ampliação dos direitos civis — especialmente o direito à participação, à liberdade de expressão e ao acesso à justiça — é condição indispensável para a efetivação substantiva dos direitos sociais. O desenvolvimento, na perspectiva da

¹⁰⁹ Sen, *A ideia de justiça*, 2011, p. 194; Sen, *Desenvolvimento como liberdade*, 2000, p. 34-35.

¹¹⁰ Frediani, *Sen's capability approach and development practice*, 2010.

abordagem das capacidades, passa necessariamente pela ampliação da cidadania e pelo fortalecimento da participação pública.

Frediani enfatiza também o papel central das relações de poder na conversão de recursos em funcionamentos. Para o autor, não basta mensurar as capacidades individuais, mas é necessário transformar as condições que limitam o exercício dessas capacidades, para promover igualdade e justiça social em múltiplos níveis. As relações de poder incluem o poder compartilhado e transformador, onde a agência coletiva e individual é realizada, mas também aquelas que perpetuam desigualdades. No caso, podem ser normas sociais preconceituosas, que limitam a capacidades de grupos, e estruturas políticas e econômicas que reforçam as desigualdades.

O empoderamento coletivo é necessário tanto para ampliar as liberdades individuais, mas também serve como ferramenta para desafiar e transformar desigualdades estruturais profundamente enraizadas. A ação coletiva permite que grupos marginalizados desafiem normas opressivas e exerçam maior controle sobre os recursos e decisões que impactam suas vidas.

Essa perspectiva leva à necessidade de repensar o desenvolvimento, não apenas como um processo técnico, mas como uma prática política e inclusiva. Para isso, o conceito de capacidades também deve incluir fatores estruturais, como a análise de políticas, infraestrutura e dinâmicas econômicas moldam o espaço de capacidades; e métodos participativos, como o envolvimento direto dos grupos afetados para identificar prioridades e valores, assegurando que o processo de desenvolvimento seja verdadeiramente inclusivo e representativo.

Logo, a análise das relações de poder, somado à agência e participação, devem ser agregadas à teoria das capacidades, para se tornar uma alternativa transformadora, com inclusão significativa das pessoas.

Para exemplificar a aplicação da teoria de Amartya Sen, pode-se tomar como exemplo a análise da criação de uma política pública de moradia que adote, como base, um enfoque que vá além das perspectivas meramente econômicas e do direito de propriedade, de matriz liberal. Em lugar de focar apenas na provisão de unidades habitacionais, o objetivo deve ser assegurar que as pessoas possam viver com dignidade, liberdade e oportunidades efetivas de desenvolvimento pessoal e social.

Para a correta definição do público-alvo, o critério não pode se limitar à ausência formal de posse de imóvel. A identificação deve priorizar aqueles que enfrentam restrições mais severas ao exercício de capacidades básicas, como se alimentar adequadamente, estudar, trabalhar, circular livremente e viver com segurança. Pesquisas do IBGE¹¹¹ evidenciam que essas limitações recaem com maior gravidade sobre moradores de assentamentos informais, famílias chefiadas por mulheres negras, idosos e pessoas com deficiência. Esses dados devem constituir a base empírica para orientar o desenho da política. Além disso, as relações de poder devem ser identificadas, visando ampliar a participação democrática, conforme exposto por Frediani. Nesse ponto, a depender da extensão da política, uma análise mais minuciosa pode ser realizada, com a adesão da perspectiva de movimentos sociais.

Partindo da premissa de que determinadas pessoas não conseguem expandir suas liberdades substantivas em razão da ausência de moradia digna, e seguindo a abordagem de Amartya Sen, a formulação da política deve iniciar-se com processos de escuta ativa e consultas públicas. A construção do programa precisa considerar aquilo que os próprios beneficiários valorizam — localização da moradia, acesso a transporte público, escolas, saúde, segurança, oportunidades de trabalho e espaços de convívio social.

¹¹¹ IBGE, Censo 2022 – população e domicílios, 2023a.

O programa, assim, deve criar condições para a moradia funcionar como plataforma de expansão de liberdades reais, e não somente como uma mercadoria ou um ativo patrimonial. A política deve mapear cuidadosamente os fatores individuais (como deficiência, idade, gênero), locais (como a existência de infraestrutura urbana, serviços públicos e segurança) e estruturais (como leis de uso do solo e dinâmica do mercado imobiliário) que possam dificultar ou viabilizar a transformação da casa em espaço de vida digna — os chamados fatores de conversão, fundamentais na teoria de Sen.

Além disso, uma política de moradia orientada pela teoria das capacidades deve enfrentar as condições que perpetuam a privação de liberdades, como a segregação socioespacial, a precarização da mobilidade urbana, a ausência de equipamentos públicos, a violência institucional e o estigma territorial. A participação dos destinatários não deve ser tratada de maneira instrumental ou formalista, mas incorporada desde o planejamento até a execução e avaliação das políticas públicas, garantindo o protagonismo dos sujeitos historicamente excluídos.

Essa perspectiva permite, inclusive, uma crítica direta aos programas de moradia atualmente vigentes, como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Conforme já analisado por Raquel Rolnik¹¹², o PMCMV, embora tenha representado um avanço em termos de volume de produção habitacional, manteve a lógica patrimonialista e mercadológica da moradia, tratando-a predominantemente como mercadoria. O programa negligenciou a centralidade da localização, afastando populações vulneráveis para áreas periféricas desconectadas da malha urbana consolidada, o que comprometeu gravemente o acesso a serviços básicos, transporte, emprego e convivência comunitária — fatores essenciais para a expansão das capacidades.

¹¹² Rolnik, Guerra dos lugares, 2015.

Além disso, o desenho do PMCMV baseou-se em parâmetros de produção em larga escala, definidos por agentes financeiros e grandes incorporadoras, sem considerar adequadamente a diversidade de demandas sociais, culturais e territoriais. A participação dos beneficiários foi mínima ou inexistente, reduzindo-os à condição de consumidores passivos de habitação social, e não de sujeitos de direitos.

Portanto, políticas de moradia que pretendam realmente ser instrumentos de justiça social precisam ir além da simples entrega de unidades habitacionais. Devem ser desenhadas e implementadas a partir da escuta ativa dos destinatários, da promoção da agência, da superação das desigualdades estruturais e da efetiva ampliação das liberdades substantivas.

Assim, a teoria das capacidades de Amartya Sen revela um vasto campo de possibilidades para repensar as práticas institucionais e as políticas públicas, sobretudo na perspectiva da promoção da justiça social e da ampliação da democracia substantiva.

Considerando esses aspectos, é necessário agregar ao desenvolvimento humano outra dimensão fundamental: a sustentabilidade ecológica. A sustentabilidade, em suas vertentes ambiental, social e econômica, é indispensável para a expansão das capacidades. O desenvolvimento com base na sustentabilidade conecta-se diretamente com a teoria das capacidades, ao propor que o progresso de uma sociedade não seja medido somente por seus indicadores econômicos, mas pela capacidade de garantir a todas as pessoas, presentes e futuras, as condições para levar vidas que tenham razões para valorizar.

A ampliação das capacidades humanas não pode se limitar à geração presente, mas deve ser pensada em uma perspectiva intergeracional, garantindo que as futuras gerações também tenham acesso a condições dignas de vida e de liberdade substantiva. Assim, ao se falar em desenvolvimento, busca-se um desenvolvimento sustentável, capaz de

assegurar a continuidade dos processos de emancipação social, proteção ambiental e democratização das oportunidades ao longo do tempo.

1.3. SUSTENTABILIDADE E DIREITOS DA NATUREZA: DO PRINCÍPIO MORAL AO PRINCÍPIO JURÍDICO

Dando continuidade à reflexão sobre o papel do direito e do constitucionalismo responsivo, é indispensável avançar na análise de uma das dimensões estruturantes desse modelo: a sustentabilidade. A vinculação intrínseca entre a promoção das capacidades — humanas e não humanas — e a efetivação dos direitos fundamentais exige que se compreenda o desenvolvimento sustentável não apenas como um conceito técnico ou econômico, mas como um imperativo jurídico, ético e civilizatório.

Se o constitucionalismo responsivo se propõe a enfrentar as desigualdades estruturais por meio da democratização dos poderes e da ampliação dos espaços de deliberação, é imprescindível reconhecer que tais desafios não se restringem às dimensões sociais e políticas. Eles estão profundamente conectados às crises ambientais, climáticas e urbanas que atravessam as sociedades. O modelo de desenvolvimento hegemônico, historicamente excludente e predatório, agrava vulnerabilidades, compromete as condições de vida presentes e futuras, e ameaça tanto a dignidade humana quanto a integridade dos ecossistemas.

Nesse contexto, a sustentabilidade se apresenta como princípio jurídico fundamental e como eixo normativo indispensável à concretização dos projetos constitucionais transformadores. Ela não se limita à preservação ambiental, mas abrange uma concepção integrada, que articula justiça social, justiça econômica e justiça ambiental, em consonância com a própria lógica do NCLA, que rompe com paradigmas antropocêntricos e incorpora uma visão plural, ecológica e interdependente da vida.

Assim como a teoria das capacidades oferece uma chave ética e normativa para a promoção de uma justiça social substantiva, a sustentabilidade é o suporte normativo que orienta a construção de sociedades mais justas, inclusivas e ambientalmente responsáveis. Ambos os conceitos dialogam profundamente, pois promover capacidades pressupõe garantir as condições materiais, institucionais e ecológicas que sustentem a liberdade e a dignidade de todos os seres.

A Revolução Industrial representou não somente uma mudança energética, pelo emprego de fontes poluentes, mas também filosófica, ao reforçar o antropocentrismo e legitimar juridicamente a expansão de um capitalismo desatento a seus impactos sociais e ambientais.¹¹³ Na América Latina, os efeitos foram distintos: a colonização extrativista consolidou um modelo de desenvolvimento fundado na exploração intensiva dos recursos naturais, concebidos como simples reservatórios a serviço do ser humano. Essa lógica persistiu em ciclos econômicos do século XX baseados na exportação de matérias-primas e mantém-se no século XXI, gerando forte pressão ambiental e perpetuando desigualdades.¹¹⁴

Esse paradigma de exploração reforçou relações de dominação entre os próprios seres humanos, marcadas pelo patriarcado, e reduziu a natureza a meros “recursos” de valor utilitário. Essa visão justificou a apropriação colonial e ainda permeia discursos de conservação ambiental que subordinam a proteção ambiental à sua utilidade para o homem, ignorando valores intrínsecos e os direitos de outras espécies.¹¹⁵ Até meados do século XX, a submissão da natureza ao controle privado não era vista como problema, mas a partir das décadas de 1960 e 1970 emergiu um ambientalismo global, que passou a pautar o direito internacional e a

¹¹³ Bosselmann, O princípio da sustentabilidade, 2015, p. 32-33.

¹¹⁴ Gudynas, Derechos de la Naturaleza, 2014, p. 33-34.

¹¹⁵ Gudynas, Derechos de la Naturaleza, 2014, p. 33-34.

política ao denunciar os limites do crescimento econômico e do próprio capitalismo.¹¹⁶

Nesse período, surgem duas matrizes de sustentabilidade: a “forte”, de viés ecológico e crítica ao crescimento econômico, e a “fraca”, que coloca em paridade meio ambiente, justiça social e prosperidade econômica, evidenciando a tensão entre desenvolvimento e conservação. A Conferência de Estocolmo de 1972 consolidou a questão ambiental como agenda internacional, reunindo 113 países, 250 ONGs e organismos internacionais, ainda que tenha feito apenas menção indireta ao termo “sustentabilidade”.¹¹⁷

Nos anos 1980, a discussão global passou a considerar também os efeitos sociais do desenvolvimento, com destaque para a pobreza e o aprofundamento das desigualdades. Documentos como a *World Conservation Strategy* (1980) e a *Carta Mundial para a Natureza* (1983) estabeleceram um consenso de *soft law* que vinculava desenvolvimento e sustentabilidade ecológica. Contudo, Bosselmann¹¹⁸ observa que, se um tratado tivesse sido firmado no início da década, teria caminhado para uma concepção ecológica mais forte, mas a opção feita no final dos anos 1980 consolidou a vertente fraca de sustentabilidade.

Nesse horizonte, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, aprovada pela Resolução n.º 41/128 da Assembleia Geral da ONU em 1986¹¹⁹, reconheceu o desenvolvimento como direito humano inalienável, atribuindo aos Estados a obrigação de adotar políticas que viabilizem sua realização e assegurem participação, igualdade, autodeterminação dos povos e soberania sobre os recursos naturais.

¹¹⁶ Bosselmann, O princípio da sustentabilidade, 2015, p. 45-46.

¹¹⁷ Bosselmann, O princípio da sustentabilidade, 2015, p. 46-47; Gomes; Zambam, Sustentabilidade do espaço urbano, 2018, p. 313-314; Gomes; Ferreira, Políticas públicas e os ODS, 2018, p. 158-159.

¹¹⁸ Bosselmann, O princípio da sustentabilidade, 2015, p. 48-49.

¹¹⁹ ONU, Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, 1986.

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMED), conhecida como Comissão Brundtland, consolidou a conexão entre desenvolvimento e meio ambiente ao introduzir, no relatório *Nosso Futuro Comum* (1987), o conceito de “desenvolvimento sustentável” como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer as das gerações futuras.¹²⁰ Embora tenha dado visibilidade internacional à pauta ambiental, o relatório não partiu da conceituação da sustentabilidade ecológica, mas concentrou-se em dois problemas: a degradação ambiental global e as disparidades sociais entre norte e sul. A partir dessa compreensão, privilegiou uma lógica distributiva e antropocêntrica, criticada por não aprofundar a dimensão ecológica da sustentabilidade.¹²¹

Bosselmann¹²² observa que a popularização do termo “desenvolvimento sustentável” permitiu seu uso indiscriminado para objetivos diversos, esvaziando o sentido original de sustentabilidade ecológica. Gudynas¹²³ reforça essa crítica ao apontar que os encontros internacionais das décadas de 1970 e 1980 mantiveram uma “ética entre humanos”, sem avançar em uma ética ambiental genuína. A Conferência de Estocolmo (1972), por exemplo, reconheceu a proteção ambiental apenas em função do bem-estar humano (Princípio 2), e o próprio relatório Brundtland (1987), ainda que refinasse a noção de desenvolvimento sustentável, permaneceu restrito a essa visão antropocêntrica.

Apesar do predomínio de uma visão antropocêntrica, avanços científicos e novas sensibilidades favoreceram a construção de uma ética ambiental, impulsionada por movimentos ambientalistas, associações indígenas e outros grupos que defendiam a proteção da natureza por seus

¹²⁰ CMMAD, *Nosso futuro comum*, 1988.

¹²¹ Bosselmann, *O princípio da sustentabilidade*, 2015, p. 49-50.

¹²² Bosselmann, *O princípio da sustentabilidade*, 2015, p. 45 e 63,64.

¹²³ Gudynas, *Derechos de la Naturaleza*, 2014, p. 33-34.

valores próprios, e não somente por sua utilidade ao ser humano.¹²⁴ Nos anos 1990, a sustentabilidade consolidou-se como conceito central nos debates internacionais sobre desenvolvimento, destacando-se documentos como a Agenda 21¹²⁵, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio¹²⁶ e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável¹²⁷. Essas agendas incorporaram dimensões sociais, econômicas e ambientais, enquanto diferentes matrizes discursivas — da eficiência, da escala, da equidade, da autossuficiência e da ética — revelavam distintas concepções de sustentabilidade.¹²⁸

Entretanto, essas matrizes discursivas foram apropriadas pelo Estado e pelo empresariado para reforçar interesses hegemônicos, esvaziando o potencial crítico da sustentabilidade. Como observa Acsealrad¹²⁹, a validade do conceito passou a depender de comparações entre presente e futuro, numa “causalidade teleológica” que frequentemente legitima desigualdades. Assim, a sustentabilidade tornou-se um princípio em evolução e de contornos indefinidos, frequentemente reduzido a instrumento do discurso econômico, baseado em teorias de capital e renda, em detrimento de abordagens sociopolíticas e ecológicas.

Dessa forma, o conceito de sustentabilidade, embora amplamente difundido, encontra-se frequentemente esvaziado de seu potencial transformador devido à sua instrumentalização pelo discurso econômico e pelos interesses hegemônicos do Estado e do mercado. É imperativo resgatar a complexidade e o alcance desse princípio, promovendo uma abordagem que transcenda a visão técnico-funcional e que valorize a interconexão entre justiça social, responsabilidade ecológica e democracia.

¹²⁴ Gudynas, *Derechos de la Naturaleza*, 2014, p. 39.

¹²⁵ ONU, *Agenda 21*, 1992b.

¹²⁶ ONU, *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, 2000.

¹²⁷ ONU, *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*, 2015.

¹²⁸ Acsealrad, *Discursos da sustentabilidade urbana*, 1999, p. 79.

¹²⁹ Acsealrad, *Discursos da sustentabilidade urbana*, 1999, p. 79.

Bosselmann¹³⁰ aponta que assim como o conceito “justiça”, o conceito de sustentabilidade é simples e complexo, pois sabemos o que não é justiça, assim como sabemos o que não é sustentável, porém uma definição categórica e universal de qualquer um dos termos é um desafio. Da mesma forma que uma sociedade “justa” é um ideal inalcançável, uma sociedade integralmente “sustentável” é outro. A justiça e a sustentabilidade, porém, são condições de humanidade para qualquer sociedade.

A despeito das críticas dirigidas ao modo como o desenvolvimento sustentável arrefeceu o sentido da sustentabilidade, Bosselmann, aponta que o termo “desenvolvimento sustentável” passou a operacionalizar, de algum modo, o princípio da sustentabilidade, pois até então a sustentabilidade permanecia como uma ideia utópica.

Sob essa perspectiva, para o autor “*o desenvolvimento sustentável deve ser entendido como aplicação do princípio da sustentabilidade, e não o contrário*”¹³¹. Para o autor, o conceito deve estar diretamente relacionado com a ideia central de sustentabilidade ecológica. Logo, o desenvolvimento sustentável exprime o modo com a sustentabilidade ecológica relaciona-se com o desenvolvimento próspero de pessoas do presente e do futuro. O princípio da sustentabilidade confere direção ao desenvolvimento sustentável, no sentido de que o uso de recursos naturais sempre deve ser sustentável, e que a prosperidade econômica e a justiça social só podem ser exercidas sem ameaçar os sistemas ecológicos.

Embora autores como Acsehrad, Bosselmann e Gudynas apontem com razão os limites do conceito de desenvolvimento sustentável, especialmente no que diz respeito ao seu distanciamento de uma abordagem verdadeiramente ecológica e crítica da sustentabilidade — com críticas centradas na persistência do viés antropocêntrico e econômico

¹³⁰ Bosselmann, O princípio da sustentabilidade, 2015, p. 25-27.

¹³¹ Bosselmann, O princípio da sustentabilidade, 2015, p. 28.

—, é importante reconhecer que a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) representam uma iniciativa global de grande relevância para promover a sustentabilidade.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável¹³² foi adotada em setembro de 2015 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, como resultado de um amplo processo de negociação internacional envolvendo Estados-membros, organizações da sociedade civil, academia e setor privado. Ela sucede os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio¹³³ ampliando significativamente seu escopo e complexidade. Estruturada em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, a Agenda 2030 busca promover o desenvolvimento sustentável em suas três dimensões — social, econômica e ambiental — de forma integrada e indivisível. Seu principal objetivo é erradicar a pobreza em todas as suas formas e dimensões, garantindo dignidade, equidade, paz, prosperidade e respeito aos limites do planeta até o ano de 2030.

Apesar de não adotar plenamente uma perspectiva ecocêntrica, os ODS articulam um conjunto abrangente de metas que buscam enfrentar, de forma interligada, os desafios da pobreza, das desigualdades, da degradação ambiental e da exclusão social. Seu valor reside não apenas na definição de objetivos universais, mas também na promoção de um marco normativo comum, que pode ser mobilizado para pressionar políticas públicas mais justas e inclusivas. Assim, a Agenda 2030 pode ser compreendida como uma promessa global para o desenvolvimento humano, especialmente quando interpretada a partir de uma hermenêutica comprometida com a justiça social, ambiental e intergeracional, ainda que seus fundamentos éticos e epistemológicos careçam de um aprofundamento ecológico mais radical.

¹³² ONU, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, 2015.

¹³³ ONU, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, 2000.

A consolidação da sustentabilidade como princípio jurídico, por sua vez, decorre do novo paradigma constitucional impulsionado pelo NCLA, que rompe com modelos tradicionais e amplia o conceito de direitos fundamentais, incluindo a própria Natureza como sujeito de direitos.¹³⁴

A ascensão do neoconstitucionalismo promoveu uma abertura principiológica no direito, atribuindo centralidade normativa aos princípios, que passam a orientar decisões judiciais, estruturar políticas públicas e proteger direitos fundamentais. Para Alexy¹³⁵, os princípios são mandados de otimização; para Hespanha¹³⁶, instrumentos emancipatórios capazes de democratizar e transformar a ordem jurídica. No Brasil, essa lógica encontra respaldo no art. 5º, §2º, da Constituição, e especialmente no art. 225, que garante o direito ao meio ambiente equilibrado, reforçado pelo art. 170, que condiciona a ordem econômica à sustentabilidade.

Juarez Freitas¹³⁷ reconhece a sustentabilidade como princípio jurídico fundamental¹³⁸, de eficácia imediata, que impõe ao Estado e à

¹³⁴ Gudynas, *Derechos de la Naturaleza*, 2014, p. 62.

¹³⁵ Alexy, *Teoria dos direitos fundamentais*, 1986, p. 90.

¹³⁶ Hespanha, *O caleidoscópio do direito*, 2009, p. 129-132.

¹³⁷ Freitas, *Sustentabilidade: direito ao futuro*, 2012, p. p. 272-275; 296-302.

¹³⁸ A sustentabilidade vincula ética e juridicamente, em sentido forte, pois se trata de princípio constitucional implícito, incorporado por norma geral inclusiva (CF, art. 5º, § 2º), a requerer eficácia direta e imediata dos imperativos da responsabilidade partilhada pelo ciclo de vida dos produtos e serviços (Freitas, *Sustentabilidade: direito ao futuro*, 2012, p. 51). O ponto é que, quando a Carta cogita do desenvolvimento, almeja a continuada prosperidade material e imaterial. Melhor: determina que se estabilize a ambiência jurídico-política homeostática, que não se compagina com outro trabalho que não seja o decente (ODS 8 da Agenda 2030). Reputa crucial o equilíbrio do ecossistema terrestre (ODS 15). Determina o caráter precípuo da energia limpa e renovável (ODS 7). Não condiz com outra ética que não seja a da vedação rigorosa da pobreza extrema (ODS 1). Considera irrenunciável a construção da sociedade pacífica (ODS 16). Trata de cumprir as metas de redução de emissões tóxicas, à vista de insofismáveis mudanças climáticas (ODS 13). Combate a poluição dos oceanos (ODS 14). Mantém os compromissos internacionais de parceria para implementar pautas de longo prazo (ODS 17). Consagra a inovação inclusiva e responsável (ODS 9). Assume o mister de reduzir desigualdades injustas (ODS 10). Acolhe o direito à cidade sustentável (ODS 11). Prescreve a responsabilidade compartilhada na produção, consumo e pós-consumo (ODS 12). Não aceita interrogar a terra, a não ser para a agricultura salutar (ODS 2). Trata dos recursos hídricos como bens públicos e do saneamento como direito subjetivo (ODS 6). Tem atenção para todas as idades (ODS 3). Proclama o direito fundamental à educação inclusiva, equitativa e de qualidade (ODS 4). Não se afeiçoa à insistência acrítica na perversa discriminação de gênero (ODS 5) (Freitas, *Sustentabilidade: novo paradigma hermenêutico*, 2018, p. 941-943).

sociedade deveres estruturais em favor de um desenvolvimento ético, durável e intergeracional, exigindo uma hermenêutica que antecipe riscos, responsabilize escolhas públicas e privadas e integre os compromissos da Agenda 2030 e do Acordo de Paris.¹³⁹

A omissão estatal, diante de danos intergeracionais não é apenas inconstitucional, mas caracteriza violação ao direito fundamental ao futuro. Até mesmo atos discricionários, como licitações e concessões, devem estar submetidos a critérios rigorosos de sustentabilidade, sob pena de nulidade. Assim, a hermenêutica da sustentabilidade projeta-se também sobre os direitos fundamentais sociais — como acesso à água, saneamento e moradia —, reconhecendo-lhes eficácia imediata e impondo às políticas públicas e privadas obrigações estruturais compatíveis com as metas climáticas e os tratados internacionais, como o Acordo de Paris.¹⁴⁰

Em sentido convergente, Canotilho¹⁴¹ aborda a sustentabilidade como princípio estruturante da ordem constitucional, com dimensões garantística, prestacional, irradiante e participativa, acrescidas da proibição do retrocesso e da solidariedade intergeracional, associada ao princípio da precaução. Bosselmann¹⁴² reforça que a sustentabilidade fornece o fundamento ético e normativo do próprio desenvolvimento sustentável, superando o antropocentrismo e projetando uma justiça ecológica ecocêntrica, voltada à integridade dos sistemas da Terra.

Ainda que existam diversos outros princípios ambientais — como os referidos por Canotilho¹⁴³, a exemplo da precaução, prevenção, poluidor-pagador e participação —, Bosselmann¹⁴⁴ defende que a

¹³⁹ Freitas, *Sustentabilidade: novo paradigma hermenêutico*, 2018, p. 953-957.

¹⁴⁰ Freitas, *Sustentabilidade: novo paradigma hermenêutico*, 2018, p. 944-960.

¹⁴¹ Canotilho, *O princípio da sustentabilidade*, 2010, p. 8-15.

¹⁴² Bosselmann, *O princípio da sustentabilidade*, 2015, p. 78-79 e 107-142.

¹⁴³ Canotilho, *O princípio da sustentabilidade*, 2010.

¹⁴⁴ Bosselmann, *O princípio da sustentabilidade*, 2015, p. 83-89.

sustentabilidade se posiciona como o alicerce de todos eles, ao lado de princípios constitucionais fundamentais como a liberdade e a igualdade. O autor ressalta que sustentabilidade e desenvolvimento sustentável não são sinônimos: o desenvolvimento sustentável é um conceito derivado, fundamentado na sustentabilidade, que por sua vez representa o princípio mais abrangente e estruturante do direito ambiental. Nessa perspectiva, o princípio da sustentabilidade apresenta um paralelo direto com a ideia de justiça, ao estabelecer o compromisso intergeracional com a manutenção das condições ecológicas que sustentam a vida e a dignidade humanas.

Bosselmann¹⁴⁵, assim, propõe uma concepção de justiça que transcende a justiça ambiental antropocêntrica, orientando-se por uma ética ecocêntrica que reconhece os seres humanos como parte da comunidade ecológica e exige a internalização, no direito, dos limites planetários. A justiça ecológica, nessa linha, atribui valor intrínseco à natureza, abrange tanto as gerações humanas futuras quanto todas as formas de vida e demanda que as ações humanas considerem impactos intergeracionais e planetários.

De forma convergente, Gudynas¹⁴⁶ fundamenta a sustentabilidade em uma ética biocêntrica, que reconhece valores próprios a todas as formas de vida e defende a superação da cidadania clássica em favor de uma cidadania ecológica, articulando saberes locais e valores universais. Ao ampliar o horizonte da justiça, essa abordagem não se limita às compensações econômicas típicas da justiça ambiental, mas reconhece a natureza como sujeito de direitos e valoriza a integridade ecológica.

A proposta de Bosselmann¹⁴⁷ de “direitos humanos ecológicos” conecta a dignidade humana aos direitos dos demais seres vivos, superando

¹⁴⁵ Bosselmann, O princípio da sustentabilidade, 2015, p. 107-142.

¹⁴⁶ Gudynas, Derechos de la Naturaleza, 2014, p. 55-57; 136-144; 150-153.

¹⁴⁷ Bosselmann, O princípio da sustentabilidade, 2015, p. 168-169.

a cisão imposta pela modernidade jurídica e aproximando-se da teoria das capacidades de Amartya Sen. Essa teoria, voltada originalmente à expansão das liberdades humanas, pode ser ampliada para incluir as capacidades ecológicas — aquelas que garantem a resiliência e o equilíbrio dos sistemas naturais. Assim, promover as capacidades humanas pressupõe proteger as condições de funcionamento de ecossistemas, rios, florestas e espécies, sem lhes atribuir agência humana, mas reconhecendo seu valor intrínseco.

À luz do cenário delineado, Gudynas¹⁴⁸ propõe a “sustentabilidade superforte”, que rejeita a lógica mercantil e defende um marco civilizatório alternativo, baseado na preservação da biodiversidade, na justiça intergeracional e na pluralidade cultural. Essa formulação, em diálogo com o NCLA, consolida o princípio da sustentabilidade como jurídico-estruturante, ecocêntrico e multidimensional, orientado à expansão das capacidades humanas e não humanas e à construção de instituições responsivas e democráticas na América Latina.

Assim, o princípio da sustentabilidade se caracteriza por três dimensões fundamentais: (a) seu caráter ecocêntrico, que reconhece os direitos da natureza como sujeitos de tutela; (b) sua natureza multidimensional, que integra justiça social, direitos humanos e equilíbrio ecológico; e (c) sua orientação à expansão das capacidades — tanto humanas quanto não humanas —, reconhecendo o florescimento da vida em todas as suas formas como condição essencial para um futuro justo e sustentável.

¹⁴⁸ Gudynas, *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*, 2004, p. 64-65.

1.4. CONCLUSÃO: DIREITO RESPONSIVO, CAPACIDADES E SUSTENTABILIDADE COMO FUNDAMENTOS DA ATUAÇÃO JUDICIAL

Dada a densidade teórica e a complexidade dos marcos conceituais trabalhados ao longo do capítulo, propõe-se, a seguir, um quadro síntese com os principais conceitos desenvolvidos:

Quadro 3 – Conceitos centrais do Capítulo 1

Tópico	Descrição e Enfoque
Fundamentos histórico-filosóficos dos direitos fundamentais	Do direito repressivo ao responsivo.
	Ruptura com o positivismo formalista.
	Neoconstitucionalismo como transição para uma leitura axiológica e efetiva da Constituição.
O NCLA como projeto jurídico-político transformador	Surgimento dos “neoconstitucionalismos” (plural).
	Integração de direitos sociais, justiça cultural, pluralismo jurídico e princípios ecológicos.
	Valorização das epistemologias locais e da democracia participativa.
Judicialização e reconfiguração do poder	Tribunais como espaço de superação de bloqueio institucional.
	Atuação judicial em contextos de omissão institucional e desigualdade.
	Releitura da Constituição de 1988 à luz do NCLA.
Direito e Constitucionalismo responsivo	Função ético-política do Judiciário.
	Seis pilares: pluralismo, sobreposição institucional, acesso múltiplo, poderes corretivos, equilíbrio entre normas e freios/contrapesos dinâmicos.
	Papel das cortes e instituições independentes frente a déficits democráticos.
Teoria das capacidades	Liberdades substantivas como critério de justiça.
	Condições reais de agência e participação.

Tópico	Descrição e Enfoque
Sustentabilidade e justiça ecológica das capacidades	Sustentabilidade como princípio normativo e orientador do desenvolvimento sustentável, visando a superação do antropocentrismo.
	Inclusão de entes não humanos na matriz de justiça.
	Direito como instrumento de preservação ecológica, social e intergeracional.

Fonte: Elaboração própria.

O capítulo 1 delinea que o Novo Constitucionalismo Latino-Americano (NCLA) constitui uma ruptura com os paradigmas liberais clássicos, ao reorganizar as estruturas de poder e afirmar valores como o pluralismo jurídico, os direitos da natureza e a centralidade da participação democrática. Mais do que uma simples expansão do catálogo de direitos, o NCLA propõe uma transformação institucional que enfrenta a persistência das desigualdades históricas da região e a fragilidade democrática marcada por “cidadanias de baixa intensidade”¹⁴⁹. No bojo dessa realidade, o Poder Judiciário emerge como arena pública e espaço de deliberação, capaz de romper bloqueios institucionais e atuar na mediação social, em sintonia com a proposta de Nonet e Selznick de um direito responsivo, comprometido com a justiça substantiva e a inclusão de grupos marginalizados.

Esse horizonte é reforçado pelo constitucionalismo responsivo de Rosalind Dixon, que propõe um desenho institucional plural e adaptativo, com múltiplos pontos de acesso, poderes corretivos e contrapesos dinâmicos, assegurando que a atuação judicial seja dialógica, participativa e corretiva em contextos de déficits democráticos. Ao mesmo tempo, a teoria das capacidades de Amartya Sen fornece a base ética e normativa para esse modelo, ao deslocar o foco da justiça da mera distribuição de recursos para a efetiva expansão das liberdades substantivas, enfatizando agência, deliberação democrática e combate às privações estruturais.

¹⁴⁹ O'Donnell, Notas sobre la democracia en América Latina, 2004.

A sustentabilidade, por sua vez, consolida-se como princípio jurídico estruturante, em uma chave ecocêntrica e interdependente, que amplia a matriz de justiça para além do humano e exige que a efetividade dos direitos esteja vinculada à integridade ecológica. Trata-se de uma hermenêutica que incorpora a justiça intergeracional, o dever de precaução e a responsabilidade compartilhada entre Estado e sociedade, vinculando o constitucionalismo latino-americano a compromissos globais como a Agenda 2030 e o Acordo de Paris.

Verifica-se, assim, uma mudança paulatina que amplia a atuação do Poder Judiciário, antes limitada a uma função estritamente normativa, e a conecta ao modelo de direito responsivo. Defende-se que um direito verdadeiramente responsivo precisa estar ancorado em um constitucionalismo igualmente responsivo e na teoria das capacidades — humanas e não humanas —, pois somente dessa forma é possível ampliar a agência social e política. Essa perspectiva permite enfrentar o que Gargarella identifica como o principal problema persistente na região do NCLA: o bloqueio democrático e a incapacidade histórica das instituições de incluir, substantivamente, as maiorias sociais tradicionalmente excluídas.

CAPÍTULO 2: URBANISMO CRÍTICO E SUSTENTABILIDADE CRÍTICA: DO DIREITO À CIDADE À RECONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DO TERRITÓRIO

2.1. CIDADE E URBANO: ENTRE O DIREITO À CIDADE E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO

A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial.¹⁵⁰

Para compreender o urbanismo, a sustentabilidade e até mesmo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de forma concreta, é indispensável recorrer ao urbanismo crítico e à teoria crítica, que fornecem o embasamento necessário para desvelar as distorções sociais que atravessam esses conceitos. Sem essa perspectiva, a sustentabilidade, os ODS e o urbanismo arriscam permanecer como noções abstratas ou retóricas, desvinculadas das desigualdades e contradições da realidade urbana.

O urbanismo crítico, assim, é o ponto de partida para a análise. Ancorado na sociologia crítica e nas teorias urbanas emancipatórias, permite compreender a cidade como território de disputa e contradições. Essa perspectiva revela como as cidades foram historicamente organizadas para reproduzir desigualdades, invisibilizar populações periféricas e naturalizar formas de violência territorial. Ao colocar em evidência sujeitos marginalizados e conflitos socioespaciais, denuncia a distância entre o discurso global de sustentabilidade e a realidade concreta das cidades

¹⁵⁰ Santos, A urbanização brasileira, 1993, p. 10.

marcadas pela exclusão, aporofobia, necropolítica e pela precarização e ausência de direitos fundamentais.

A proposta teórica de Henri Lefebvre¹⁵¹ é central no campo do urbanismo crítico, ao ser quem primeiro transpôs a sociologia crítica ao campo do urbanismo. Para o autor, o espaço urbano não é neutro, mas produto da reprodução social, moldado deliberadamente pelo capital como estratégia de dominação. O autor expõe que antes da industrialização, as cidades eram orientadas pelo valor de uso, mas com o advento do capitalismo houve a transição para o valor de troca, atribuindo ao espaço urbano uma função estratégica na acumulação de capital. Essa “dialética entre urbanização e industrialização” transformou a cidade em mercadoria, dirigida pelas classes dominantes para moldar não apenas investimentos, mas também cultura e ideologia. Nesse processo, o espaço urbano passou a ser consumido como produto e linguagem de mercadorias, consolidando-se como instrumento de dominação social.

Ainda assim, Lefebvre reconhece no urbano um campo de possibilidades insurgentes. Ao distinguir cidade e urbano, identifica a primeira como forma material imediata e a segunda como totalidade social em constante transformação, cujas disputas revelam tanto a mercantilização do espaço quanto a possibilidade de construção coletiva de novas formas de vida. Essa lógica, contudo, também acentua as desigualdades urbanas, visíveis nos processos de implosão e explosão — a densificação dos centros e a expansão periférica desordenada —, que colonizam, vendem e segregam a cidade, consolidando uma urbanização despolitizada e esvaziada de relações sociais.

O resultado mais evidente é a segregação urbana. Como explica Lefebvre, ela não é natural, mas fruto de estratégias de classe, que podem ser espontâneas (derivadas de renda e ideologia), voluntárias (criação de

¹⁵¹ Lefebvre, *Direito à cidade*, 2001.

espaços separados) ou planificadas (resultado do desenho urbano). Esses guetos são construídos tal como no passado foram destinados a negros, judeus e imigrantes, configurando uma produção social da segregação. Uma expressão notória desse processo é a gentrificação — fenômeno de substituição de classes populares por grupos mais ricos em territórios valorizados.¹⁵² Cunhado por Ruth Glass em 1964, o conceito refere-se à substituição da população trabalhadora por uma “*gentry*”, fenômeno generalizado sob o neoliberalismo e com múltiplas formas.¹⁵³

No contexto brasileiro, Raquel Rolnik¹⁵⁴ demonstra que o Estado desempenha papel estruturante na segregação urbana. Longe de enfrentar desigualdades, muitas políticas habitacionais reforçam a exclusão ao direcionar projetos para áreas periféricas e distantes de empregos e equipamentos públicos de qualidade. A legislação de uso e ocupação do solo, ao restringir habitação popular em regiões centrais, consolida a separação entre centralidades bem equipadas e periferias carentes. Além disso, ao estimular empreendimentos imobiliários de alto padrão, o poder público contribui para o encarecimento da terra urbana e a expulsão das populações de baixa renda. Em todas essas dimensões, o Estado atua mais como agente da segregação do que como mediador de sua superação.¹⁵⁵

Essa lógica não é neutra e nem funciona sem uma orientação ideológica por detrás de suas intenções. Essa ordem ideológica pode ser, inclusive, nomeada: aporofobia e necropolítica.

Apesar desses fenômenos terem sido nomeados e identificados pelo meio acadêmico, o ódio ao pobre e a dirigida eliminação sistemática da

¹⁵² Möller; De Marco; Dos Santos, *Gentrificação no Brasil e colonialismo urbano*, 2020a; Smith, *La nueva frontera urbana*, 2012, p.77.

¹⁵³ Janoschka; Sequera; Salinas, *Gentrificación en España y América Latina*, 2014, p. 18; Lees; Slater; Wily, *Gentrification*, 2008; Mendes, *Novas fronteiras da gentrificação*, 2015, p. 118-119.

¹⁵⁴ Rolnik, *Guerra dos lugares*, 2015, p. 46-53.

¹⁵⁵ A análise crítica às políticas urbanas brasileiras será realizada no capítulo 2.4 e 2.5.

população negra ainda encontra legitimação em discursos sensacionalistas veiculados por setores da mídia, no sistema de justiça criminal e nas práticas policiais, que reforçam preconceitos históricos, sobretudo em comunidades carentes. Esses discursos retratam comunidades empobrecidas como “zonas de perigo”, associadas à criminalidade, perpetuando o estigma racial, a repressão e a punição seletiva. Trata-se de uma narrativa que transforma determinados territórios em zonas de exceção, onde a violência estatal é reiteradamente dirigida contra corpos racializados e empobrecidos.¹⁵⁶

Segundo Adela Cortina¹⁵⁷, tanto o racismo quanto a aporofobia constituem formas de fobia grupal, caracterizadas pelo repúdio não a indivíduos em específico, mas a sujeitos identificados com determinados grupos sociais considerados indesejáveis ou inferiores. Aquele que manifesta essa aversão, derivada de influências da cultura na formação moral dos indivíduos, assume uma posição de superioridade, legitimando, a partir de marcadores como etnia, credo, raça ou orientação sexual, a exclusão ou violência contra o outro.

Nessa linha, a aporofobia, segundo a autora, consiste no desprezo pelos pobres, especialmente por aqueles que não são percebidos como úteis ou capazes de retribuição no pacto político, econômico e social que estrutura as sociedades contemporâneas, como as pessoas em situação de rua.

As pessoas em situação de rua vivem uma vulnerabilidade humana extrema, marcada por rupturas relacionais, econômicas e culturais. Além da omissão generalizada do poder público, a aporofobia se manifesta em atos concretos de ódio, como agressões físicas e discursos discriminatórios. A título ilustrativo, notícias relatam episódios alarmantes, como assassinatos

¹⁵⁶ Ariozi; Salvador; Costa, Seletividade penal e interseccionalidade na ADPF 635, 2023, p. 71-73.

¹⁵⁷ Cortina, Aporofobia, 2020, p. 20-25, 38-39 e 101.

em de moradores de rua e o transporte forçado de pessoas em situação de rua entre municípios sem qualquer garantia de direitos^{158, 159}.

No caso do racismo, Mbembe¹⁶⁰ o compreende como uma tecnologia essencial ao exercício do biopoder, funcionando como condição para a aceitabilidade do “fazer morrer”. É a base sobre a qual se legitima a eliminação de determinados grupos, em nome da proteção ou da pureza de outros.

Mbembe compreende a necropolítica como uma tecnologia de poder que decide quem deve viver e quem deve morrer, conectando-se ao biopoder foucaultiano, mas ampliando-o ao enfatizar a dimensão da soberania sobre a morte. Sob essa lógica, segundo Amparo¹⁶¹, o direito é instrumentalizado para legitimar e sustentar práticas violentas, dando aparência de legalidade à guerra interna contra os corpos racializados.

A violência colonial, considerada por muitos como um resquício do passado, continua a operar nas formas contemporâneas de exclusão territorial, racial e simbólica. Para que a necropolítica funcione, ela depende de outras tecnologias de poder, como o Estado de terror, que reprime constantemente territórios marginalizados, e métodos de eliminação, como torturas, emprego de helicópteros e drones. Essas práticas são frequentemente justificadas sob argumentos morais, como políticas de limpeza étnica ou de combate às drogas. Nesse domínio, a norma jurídica

¹⁵⁸ Denúncias recorrentes sobre o envio de pessoas em situação de rua, de Balneário Camboriú para Florianópolis, viraram caso de polícia. Ver: Spautz, Envio de moradores de rua de Balneário Camboriú para Florianópolis, 2024.

¹⁵⁹ A ADPF 976, um dos casos objeto de estudo da tese, revela de modo contundente a manifestação institucional da aporofobia, direcionada às pessoas em situação de rua. Esse grupo é alvo recorrente de remoções forçadas, criminalização e outras formas de violência simbólica e material, frequentemente invisibilizadas. A ação evidencia que a formulação de políticas públicas para essa população não pode se limitar ao aparato estatal. Exige-se, além disso, uma transformação cultural profunda, que desnaturalize a marginalização e afirme a condição dessas pessoas como sujeitos de direitos.

¹⁶⁰ Mbembe, *Necropolítica*, 2018, p. 5-19.

¹⁶¹ Amparo, *A carne mais barata do direito*, 2021, p. 351-353.

não somente justifica, mas sustenta o poder de matar enquanto mantém a ilusão de um sistema regido por leis e direitos.¹⁶²

O entrelaçamento entre racismo e pobreza amplia o alcance da necropolítica: não apenas se mata mais, como se mata seletivamente, com o silêncio social como cúmplice. A violência policial deixa de ser exceção e integra o cotidiano das populações negras e pobres. Indivíduos são julgados pela sua identidade e posição social, e não por suas ações, normalizando a violência policial contra pessoas negras e pobres.

No contexto da segregação urbana, Lefebvre identifica duas ordens de urgência que explodiram a morfologia das cidades: as questões do habitar, que exigem uma visão ampla da moradia como espaço social e comunitário, e as questões da organização industrial e da planificação econômica, que desconsideram o meio ambiente e a sociedade. Seu diagnóstico reforça a tese de que o urbanismo capitalista contemporâneo promove crescimento físico e econômico, mas sem desenvolvimento social efetivo, ao reduzir o “habitar” à mercadoria e subordinar a vida urbana à lógica da acumulação.

Essa crítica conecta-se à de Amartya Sen, para quem o crescimento econômico, quando dissociado da expansão das liberdades substantivas, não pode ser confundido com desenvolvimento. Assim, tanto Lefebvre quanto Sen convergem na denúncia de que os processos urbanos e econômicos, ao priorizarem a racionalidade instrumental e a lógica do capital, perpetuam desigualdades estruturais e impedem a realização de uma vida digna.

¹⁶² Amparo, *A carne mais barata do direito*, 2021, p. 351-353.

2.2 OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL E NOVA AGENDA URBANA: SUSTENTABILIDADE NO CONTEXTO GLOBAL

A persistência de múltiplas formas de pobreza, crescentes desigualdades e degradação ambiental permanecem entre os maiores obstáculos para o desenvolvimento sustentável em todo o mundo, e a exclusão socioeconômica e a segregação espacial continuam a representar frequentemente uma realidade irrefutável em cidades e assentamentos humanos.¹⁶³

Conforme Juarez Freitas¹⁶⁴, o princípio da sustentabilidade deve ser o eixo estruturante das políticas públicas, orientado por uma “hermenêutica da sustentabilidade”, o que implica repensar o urbanismo a partir dessa epistemologia. Incorporando a noção de justiça ecológica, esse princípio direciona a construção de modelos urbanos mais resilientes, inclusivos e integrados, ao articular justiça social, pluralismo cultural e proteção ambiental. Essa perspectiva encontra respaldo em marcos normativos como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, em especial o ODS 11, que propõe “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, e na Nova Agenda Urbana, aprovada em 2016 na Conferência Habitat III.

Na América Latina, destacam-se como atores centrais na implementação dessas agendas a ONU-Habitat, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o *Foro de Ministros y Máximas Autoridades del Sector de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe*¹⁶⁵. Essas instituições elaboraram o *Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana* (PAR)¹⁶⁶ e mantêm a

¹⁶³ ONU, Nova Agenda Urbana, 2016, p.3.

¹⁶⁴ Freitas, Sustentabilidade: novo paradigma hermenêutico, 2018.

¹⁶⁵ MINURVI, Declaração de Belém, 2024.

¹⁶⁶ CEPAL; ONU-Habitat; MINURVI, Plano de Ação Regional NAU, 2018b.

Plataforma Urbana y de Ciudades de América Latina y el Caribe, destinada ao monitoramento regional¹⁶⁷.

Embora todos os ODS contribuam para o urbanismo sustentável, o ODS 11, denominado “ODS das Cidades”, aborda diretamente o espaço urbano ao integrar dimensões sociais, econômicas e ambientais. A meta 11.1 estabelece, até 2030, o acesso universal à habitação segura, adequada e a preços acessíveis, bem como aos serviços básicos, promovendo a urbanização de favelas. A meta 11.2 prevê sistemas de transporte seguros, acessíveis e sustentáveis, com atenção a grupos vulneráveis; a 11.3 busca ampliar a urbanização inclusiva, fortalecendo capacidades de planejamento participativo; e a 11.4 enfatiza a preservação do patrimônio cultural e natural. A meta 11.5 propõe reduzir os impactos de catástrofes, sobretudo sobre populações pobres, enquanto a 11.6 orienta a mitigação dos efeitos ambientais das cidades, especialmente no ar e nos resíduos. A meta 11.7 trata do acesso universal a espaços públicos seguros e verdes; a 11.a promove integração entre áreas urbanas, periurbanas e rurais; a 11.b estimula políticas urbanas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas; e a 11.c prevê apoio técnico e financeiro a países menos desenvolvidos na construção de edificações sustentáveis e resilientes com materiais locais.

Inclusive, as metas do ODS 11 foram adaptadas pelo IPEA¹⁶⁸ à realidade brasileira. Para consultar o quadro comparativo completo, acesso ao Qr Code abaixo:

¹⁶⁷ CEPAL, *Plataforma Urbana*, 2025c.

¹⁶⁸ IPEA, *Cidades e comunidades sustentáveis (ODS 11)*, 2019c.

Figura 1 – Quadro ODS 11 adaptado para o Brasil (Qr Code)



Fonte: Elaboração própria.

Soma-se como forma de aprofundamento do ODS 11 a elaboração das dos Objetivos de Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS)¹⁶⁹, que foram construídos como eixos de ação após amplo debate nacional, integrando a colaboração entre Governo Federal, estados, municípios, academia e entidades da sociedade civil organizada, no âmbito da formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). São eles: 1. direito à cidade para todas as pessoas; 2. moradia digna, segura e bem localizada; 3. território urbano articulado e eficiente; 4. cidade protagonista da ação climática; 5. cidade e natureza integradas; 6. águas urbanas para a vida; 7. prosperidade econômica inclusiva e verde; 8. cidade inteligente; 9. patrimônio, identidades e saberes regionais; 10. espaços urbanos acolhedores e seguros; 11. cidade para todas as gerações; 12. cidade democrática e participativa; 13. cidade educadora; 14. finanças municipais eficientes, inovadoras e justas; 15. políticas urbanas integradas; 16. cooperação e parcerias para o desenvolvimento urbano.

A Nova Agenda Urbana, por sua vez, constitui o principal marco normativo internacional voltado ao urbanismo e à política urbana. Diferentemente da Agenda 2030, reconhece de forma explícita que a organização espacial, o desenho urbano, a infraestrutura e a prestação

¹⁶⁹ Brasil, PNDU – ODUS, 2023c.

de serviços básicos, associados às políticas de desenvolvimento, podem promover ou dificultar a coesão social, a igualdade e a inclusão. Seu objetivo central é aprofundar o enfrentamento das desigualdades urbanas, articulando inclusão social, erradicação da pobreza e desenvolvimento sustentável em todos os níveis de governo, com participação de múltiplos atores.¹⁷⁰

A Nova Agenda Urbana (NAU) enfatiza o direito à moradia adequada, o acesso universal a serviços essenciais, a igualdade de gênero, a participação cívica ativa e a integração equilibrada entre áreas urbanas e rurais. Destaca ainda a valorização de espaços públicos de qualidade, a mobilidade acessível, o planejamento sensível a gênero e idade, a resiliência frente a desastres, a mitigação das mudanças climáticas, o uso eficiente de recursos e a transição para padrões sustentáveis de consumo e produção.

Seus compromissos se estruturam em três eixos. O primeiro foca a justiça social e a equidade territorial, propondo políticas urbanas integradas e participativas que assegurem acesso equitativo às oportunidades, combate à discriminação e realização dos direitos humanos. Inclui moradia adequada e interligada ao tecido urbano, urbanização de assentamentos informais, infraestrutura sustentável (energia, saneamento e mobilidade), segurança da posse, valorização de migrantes e refugiados, acessibilidade

¹⁷⁰ Além da Agenda 2030, para conseguir aprofundar a problemática do espaço urbano, a NAU incorpora a Agenda de Ação de Adis Abeba da Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, o Acordo de Paris no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015- 2030, o Plano de Ação de Viena para os Países em Desenvolvimento Sem Litoral para a Década de 2014-2024, o Roteiro das Modalidades Aceleradas de Ação dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SAMOA), o Plano de Ação de Istambul para os Países Menos Desenvolvidos para a Década de 2011-2020, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social (Declaração de Copenhague), o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), a Plataforma de Ação de Pequim, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), e os desdobramentos dessas conferências (ONU, Nova Agenda Urbana, 2016, p. 3-4).

para pessoas com deficiência, proteção do patrimônio cultural e natural e espaços públicos inclusivos.

No Brasil, esses compromissos enfrentam obstáculos como desigualdades socioespaciais persistentes, segregação urbana, precariedade habitacional e serviços básicos insuficientes, além da baixa efetividade dos instrumentos participativos previstos no Estatuto da Cidade. A gravidade desse quadro reflete-se, por exemplo, na violência de gênero: em 2023, o país registrou 3.903 homicídios de mulheres - média de 10 assassinatos por dia - sendo 68,2% delas negras, além de 37,5% das mulheres brasileiras relatarem que sofreram alguma forma de violência no último ano.¹⁷¹ No campo da participação, apenas 18% dos municípios possuíam conselhos de desenvolvimento urbano ativos¹⁷², enquanto a exclusão digital persiste, com apenas 22% da população dispondo de conectividade significativa.¹⁷³

O segundo eixo trata da prosperidade urbana sustentável, vinculando habitação ao desenvolvimento econômico e defendendo infraestrutura resiliente, inovação tecnológica e fortalecimento das capacidades locais. Propõe integração urbano-rural, prevenção da dispersão urbana, uso eficiente do solo, mobilidade sustentável, transição energética e geração de emprego digno, com atenção a mulheres, jovens, pessoas com deficiência, povos indígenas e migrantes.

No Brasil, esse eixo confronta-se com elevada informalidade: em 2024, 38,8% da força de trabalho, cerca de 40 milhões de pessoas — em sua maioria pretos e pardos — atuavam sem registro formal.¹⁷⁴ Soma-se a histórica negligência da articulação entre urbano e rural, o que reforça

¹⁷¹ IPEA; FBSP; Atlas da violência 2025, 2025.

¹⁷² IBGE, MUNIC – Informações Básicas Municipais, 2023b.

¹⁷³ NIC.br, TIC Domicílios 2024, 2025.

¹⁷⁴ Agência Brasil, Desemprego e informalidade de pretos e pardos, 2025a.

a necessidade de valorizar pequenas e médias cidades como polos de integração regional.¹⁷⁵

O terceiro eixo enfatiza a sustentabilidade ambiental e a resiliência urbana, defendendo a gestão integrada dos recursos naturais, a adoção de cidades inteligentes, a criação de redes de espaços públicos verdes e resilientes, o uso sustentável da terra e a regeneração de áreas degradadas. Valoriza ainda a economia circular, a eficiência energética, o incentivo a energias renováveis e a incorporação de critérios de adaptação climática ao planejamento de longo prazo.

No Brasil, esse eixo dialoga com documentos recentes, como a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes¹⁷⁶, que define cidades inteligentes como inclusivas, planejadas e sustentáveis, e a Nota Técnica sobre Meio Ambiente e Sustentabilidade elaborada para o novo PNDU, que estrutura a ação urbana em três frentes: adaptação às mudanças climáticas, mitigação das emissões (responsáveis por cerca de 75% do CO₂ global) e transformação tecnológica e energética, imprescindível diante do consumo urbano de 60% da energia mundial.¹⁷⁷

Assim, a análise da Agenda 2030, em especial do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11 — que visa “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” —, análise da ODUS, assim como dos eixos assumidos pelos Estados na Nova Agenda Urbana (NAU), permite identificar algumas dimensões que conformam o enfoque global do urbanismo sustentável:

¹⁷⁵ IPEA, Nota Técnica 2A – Agenda urbana e escala municipal, 2021e.

¹⁷⁶ Brasil, Carta Brasileira para Cidades Inteligentes, 2020b.

¹⁷⁷ Brasil, Texto base PNDU, 2021b, p. 31-34.

Quadro 4 - Enfoques e Preocupações das Agendas Globais para o Urbanismo (ODS 11 e NAU)

Dimensão	Principais Enfoques
Social	Erradicação da pobreza urbana, acesso à moradia digna, inclusão social, segurança da posse, combate à segregação.
Econômica	Promoção de economias urbanas inclusivas, emprego digno, formalização da economia informal, apoio a micro e pequenas empresas.
Ambiental	Gestão sustentável de recursos naturais, promoção de energias renováveis, preservação ambiental e prevenção da dispersão urbana.
Governança e Planejamento	Planejamento urbano integrado, fortalecimento institucional e coordenação entre níveis de governo.
Infraestrutura e Serviços	Ampliação do acesso a transporte público, saneamento, energia, espaços públicos verdes e mobilidade sustentável.
Direitos Humanos e Inclusão	Atenção a grupos vulneráveis (mulheres, crianças, pessoas com deficiência, migrantes), combate à discriminação, direito à cidade.
Resiliência e Clima	Fortalecimento da resiliência urbana, adaptação e mitigação às mudanças climáticas, gestão de riscos de desastres.
Participação e Democracia	Promoção da participação cidadã, controle social e uso de tecnologias para a governança democrática.

Fonte: Elaboração própria.

Mais do que discursos normativos genéricos ou promessas de cidades inclusivas, é preciso construir políticas urbanas enraizadas na realidade concreta das periferias, assentamentos precários e populações vulnerabilizadas. Inspirado pelas bases do NCLA, do constitucionalismo responsivo e da teoria das capacidades, o urbanismo deve ser orientado para a ampliação das liberdades substantivas, garantindo o acesso real a moradia, segurança, mobilidade, infraestrutura básica e participação política.

2.3. CRÍTICA AOS MODELOS TECNOCRÁTICOS DE CIDADE SUSTENTÁVEL

Contentemo-nos com indicar que o caráter *democrático* de um regime é discernido em relação à sua atitude para com a cidade, para com as “liberdades” urbanas, para com a realidade urbana, e por conseguinte para com a *segregação*. Entre os critérios a serem observados, não seria esse um dos mais importantes? No que concerne à cidade e sua problemática, ele é essencial.¹⁷⁸

Henri Acselrad¹⁷⁹ alerta que a sustentabilidade urbana não é neutra: costuma ser apropriada por agentes da produção do espaço para legitimar interesses privados. Esse uso político-ideológico do termo, típico da competição interurbana e da reestruturação neoliberal, converte a sustentabilidade em recurso retórico para atrair investimentos, mascarando processos que aprofundam a fragmentação socioespacial e impõem riscos ambientais às populações vulneráveis.

Segundo Acselrad, três articulações lógicas relacionam estruturas urbanas e base material: (i) a representação técnico-material, que associa sustentabilidade à eficiência ecoenergética e ao “metabolismo urbano”, buscando reduzir consumo de recursos e rejeitos via reciclagem e economia circular; (ii) a cidade como espaço da qualidade de vida, que enfatiza impactos sanitários e sociais, preservação de valores biofísicos, estéticos e culturais e aposta em autossuficiência e mix de usos; (iii) a cidade como espaço de legitimação das políticas, onde a sustentabilidade depende da capacidade estatal de responder equitativamente às demandas sociais, evitando que a má gestão agrave desigualdades e conflitos.

¹⁷⁸ Lefebvre, *Direito à cidade*, 2001, p. 99.

¹⁷⁹ Acselrad, *Desregulamentação, contradições espaciais e sustentabilidade urbana*, 2004.

O autor critica limites dessas três representações: a tecno-material reduz a cidade a fluxos e estoques e ignora dinâmicas sócio-políticas; a “qualidade de vida” pode instrumentalizar cidadania e estética para fins de marketing urbano sem enfrentar desigualdades; e a legitimação das políticas, sem democratização efetiva do acesso a serviços e infraestrutura, mantém segmentações socioespaciais. Assim, práticas “sustentáveis” frequentemente legitimam interesses dominantes, sem redistribuição de benefícios.¹⁸⁰

A crítica feita pelo autor é aprofundada, ao descrever a dualização funcional do espaço urbano: zonas valorizadas, protegidas e “verdes” coexistem com territórios vulneráveis que concentram riscos, poluição e carência de infraestrutura. Nesses lugares, a imposição desigual de riscos naturaliza-se pela baixa capacidade de resistência política. O Estado surge menos como transformador e mais como mediador de interesses de elites, “estabilizando” conflitos por meio de compensações e participação simbólica.

A fusão entre estratégias empresariais e políticas locacionais intensifica conflitos: populações empobrecidas aceitam empregos precários em ambientes insalubres, enquanto a sustentabilidade opera como artifício retórico moldado pelo mercado, legitimando projetos que ampliam disparidades socioambientais. Forma-se a “cidade-máquina de crescimento”, onde a sustentabilidade vira diferencial competitivo, esvaziada de potencial emancipatório.

Essa crítica converge com David Harvey¹⁸¹, ao apontar governança urbana organizada por coalizões público-privadas que subordinam o planejamento ao capital imobiliário. A metáfora da “cidade-empresa” associa sustentabilidade à eficiência e produtividade, à custa de

¹⁸⁰ Acserald, Discursos da sustentabilidade urbana, 1999, p. 86-88.

¹⁸¹ Harvey, Direito à cidade, 2012.

fragmentação social, exclusão territorial e despolitização do espaço. Soma-se a “ambientalização” simbólica do planejamento — rios “revitalizados”, corredores verdes, *waterfronts* — que legitima intervenções paisagísticas voltadas a consumo e turismo, sem enfrentar desigualdades.

No contexto do capitalismo flexível, a mobilidade de capitais e a flexibilização normativa consolidam renúncias fiscais, subsídios e afrouxamento ambiental em nome da eficiência. A urbanização *just-in-time* e a competição por investimentos fortalecem os “fluxos corporativos”, enquanto esvaziam instâncias de permanência e participação.

Campbell¹⁸² sintetiza tensões no “triângulo do conflito” entre justiça social, proteção ambiental e crescimento econômico: o conflito da propriedade (desenvolvimento *versus* equidade), o dos recursos (exploração *versus* conservação) e o do desenvolvimento (meio ambiente *versus* justiça social), que expõe racismo ambiental e dilemas de escolha de populações pobres. Esses embates estruturam o planejamento urbano contemporâneo.

A crítica estende-se aos indicadores de “cidades sustentáveis”: concebidos como ferramentas de gestão, podem ser manipulados por interesses encomendantes; baseiam-se em dados esparsos e despadronizados e aplicam médias a realidades desiguais, classificando territórios de modo generalizante.¹⁸³ Na prática, enfatizam dimensões ambientais e econômicas e negligenciam equidade, participação e justiça urbana, reforçando a apropriação tecnocrática — sobretudo em cidades ricas, onde o discurso da sustentabilidade se converte em competitividade.¹⁸⁴ Campbell adverte que esses conflitos não devem ser apagados, mas enfrentados.

¹⁸² Campbell, *Green cities, growing cities, just cities?*, 2007, p. 297-300.

¹⁸³ Pacelli, *Sustentabilidade, espaço urbano e complexidade*, 2015, p. 26-28.

¹⁸⁴ Bencke; Pereza, *Indicadores de cidades sustentáveis e inteligentes*, 2018.

Steinberg¹⁸⁵ acrescenta que sustentabilidade urbana não se limita a tecnologia, racionalidade econômica e eficiência energética: requer envolvimento democrático e participativo, ao ser também disputa política e simbólica por legitimidade e justiça.

Os autores acima elencados convergem na crítica à visão estritamente técnica da sustentabilidade, que ignora as dimensões sociais, políticas e simbólicas do espaço urbano. A sustentabilidade tem sido frequentemente um dispositivo discursivo que mascara conflitos e preserva desigualdades, reforçando segregação e marginalização em nome de uma cidade funcional ao capital, não aos direitos urbanos. Para torná-la efetivamente transformadora, é preciso romper a instrumentalização tecnocrática, reconhecer o espaço como produção social e adotar indicadores que, além da eficiência, revelem o aumento de capacidades humanas e não humanas, orientando uma urbanização democrática, justa e ambientalmente responsável.

2.4. DIAGNÓSTICO URBANO BRASILEIRO: DESIGUALDADES, DESAFIOS E EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Estudar os problemas urbanos no Brasil exige situá-los nos desafios mais amplos enfrentados pelo urbanismo em escala global e, em particular, na América Latina — a região mais urbanizada do planeta, com 81,2% da população vivendo em áreas urbanas, índice que deve alcançar 89% até 2050.¹⁸⁶

No caso brasileiro, a urbanização já se encontra consolidada: conforme o Censo Demográfico de 2022¹⁸⁷, cerca de 87,4% da população reside em

¹⁸⁵ Steinberger, Mitos sobre a (in)sustentabilidade do espaço urbano, 2001, p. 20-23.

¹⁸⁶ CEPAL, Plataforma Urbana – estatísticas urbanas, 2018a.

¹⁸⁷ IBGE, Censo 2022 – população e domicílios, 2023a.

áreas urbanas¹⁸⁸, número bem acima da média global de aproximadamente 55%, com projeções de crescimento para 70% até 2050 (ONU). Nesse cenário, a qualidade dos espaços urbanos assume papel decisivo, afetando diretamente a vida de bilhões de pessoas em todo o mundo e de mais de 170 milhões de brasileiras e brasileiros.

Os Relatórios Globais da ONU sobre o ODS 11, divulgados em 2022, 2023 e 2024¹⁸⁹, elaborados pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas (UNSD) em parceria com as agências custodiantes responsáveis pelos indicadores dos ODS, revelam um padrão recorrente: apesar de avanços pontuais, as cidades seguem enfrentando desafios estruturais persistentes, especialmente no que se refere ao acesso à moradia, aos sistemas de transporte e à gestão de riscos e desastres.

Destaca-se, em primeiro lugar, o crescimento contínuo da população residente em favelas e assentamentos informais, impulsionado por expansões territoriais desprovidas de planejamento, que agravam os problemas de uso e ocupação do solo; limitações crônicas no acesso ao transporte público, sobretudo nos países em desenvolvimento, comprometendo a mobilidade urbana e a inclusão social; leve redução na mortalidade causada por desastres no correr dos anos, mas os impactos econômicos e sociais decorrentes desses eventos permanecem elevados.

Os dados globais evidenciam que as desigualdades sociais e os impactos socioambientais vinculados ao urbanismo não são fenômenos isolados ou restritos a contextos locais. Contudo, para uma compreensão mais concreta, é necessário analisar os dados urbanísticos brasileiros, a fim de identificar como essas dinâmicas globais se materializam no território nacional.

¹⁸⁸ IBGE, Censo 2022 – população e domicílios, 2023a.

¹⁸⁹ ONU, SDGs Extended Report – Goal 11, 2024; ONU, SDGs Extended Report – Goal 11, 2022; ONU, SDGs Extended Report – Goal 11, 2023.

Por sua vez, os principais problemas urbanos brasileiros segundo o documento preparatório da nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)¹⁹⁰ concentram-se na expansão desordenada, marcada por ocupações informais e pela formação de periferias precárias e distantes, que ampliam custos de infraestrutura e aprofundam desigualdades. Paralelamente, observa-se a subutilização de áreas centrais já equipadas, gerando vazios urbanos e desperdício de investimentos. Soma-se a isso o uso inadequado do solo, frequentemente mal planejado e em conflito com áreas rurais e naturais, comprometendo fluxos vitais de alimentos, água e energia, acentuando a desarticulação entre cidade, campo e natureza. Outro desafio relevante é a desvalorização do patrimônio cultural, tratado muitas vezes como obstáculo ao desenvolvimento em vez de ativo estratégico, evidenciando a fragilidade das políticas públicas e a urgência de uma gestão territorial mais integrada e inclusiva. Ademais, a violência urbana, que incide de forma seletiva sobre as classes populares, aprofundando a marginalização socioespacial e reforçando mecanismos de exclusão estrutural é um grave problema dos centros urbanos.

Compreender a desigualdade e seus impactos sobre o espaço urbano é essencial para explicar por que as cidades brasileiras se organizam de forma excludente e por que a formulação de políticas públicas encontra barreiras estruturais. A segregação socioespacial e a precarização dos serviços comprometem diretamente a realização de direitos básicos e o desenvolvimento das capacidades humanas. Em 2023, o Brasil registrou índice de Gini de 0,518 — o menor da série histórica para o país, mas ainda entre os piores do mundo. No país, os 10% mais ricos concentram rendimentos 3,6 vezes superiores aos 40% mais pobres, evidenciando uma estrutura profundamente concentradora de renda que molda a configuração das cidades e perpetua padrões de segregação.¹⁹¹

¹⁹⁰ Brasil, Texto base PNDU, 2021b; Brasil, PNDU, 2025ca.

¹⁹¹ IBGE, Em 2023, massa de rendimentos e rendimento domiciliar per capita atingem recorde, 2024.

Esse quadro revela um dos contextos mais desiguais e estratificados do mundo, em que renda, raça, gênero e escolaridade se combinam para definir o acesso a equipamentos públicos, infraestrutura e oportunidades. A desigualdade, como destaca a CEPAL¹⁹², além de ser um problema ético e social, constitui também uma barreira ao crescimento e à inovação, pois a concentração de riqueza restringe o desenvolvimento das capacidades humanas e compromete a produtividade. Superar essas disparidades é, portanto, condição para construir um modelo econômico sustentável, inclusivo e eficiente.

No espaço urbano, as assimetrias se intensificam pela segregação socioespacial, que territorializa a pobreza e gera efeitos de vizinhança, dificultando trajetórias de vida e acesso a redes de trabalho, educação e informação, além de aumentar a exposição à violência institucional e social. Embora 51,5% dos municípios brasileiros possuam planos diretores, em 2017 somente 41,5% tinham planos de saneamento e 39,7% de habitação, revelando a limitada adesão a agendas urbanas essenciais.¹⁹³

Assim, o território não é somente palco, mas produto das dinâmicas socioeconômicas excludentes. Políticas urbanas formuladas de forma universalizante e neutra tendem a fracassar ou até aprofundar desigualdades. A estruturação inadequada do espaço urbano, aliada à ausência de estratégias sustentáveis e socialmente orientadas, compromete o acesso equitativo à cidade e perpetua injustiças. Embora o ordenamento territorial não resolva todos os problemas, constitui condição indispensável para enfrentar passivos históricos e evitar a reprodução de padrões excludentes.

A dinâmica demográfica brasileira tem passado por transformações significativas nas últimas décadas, marcadas pelo envelhecimento populacional, pela redução da dimensão das famílias e pelo maior

¹⁹² CEPAL; ONU-Habitat; MINURVI, Plano de Ação Regional NAU, 2018b.

¹⁹³ IPEA, Nota Técnica 6 – Demografia e equidade social, 2021d, p. 19-22.

espaçamento entre gerações.¹⁹⁴ Os dados do Censo de 2023 indicam uma população de 203 milhões de pessoas, majoritariamente urbana e diversa: 43,5% brancas, 45,3% pardas, 10,2% negras e cerca de 7% com algum tipo de deficiência .¹⁹⁵ Observa-se também um avanço na equidade de gênero na chefia dos domicílios: em 2010 os homens eram 61,3% dos responsáveis – enquanto as mulheres, cerca de 30% - e em 2022 esse número caiu para 50,9%, com quase equiparação às mulheres.¹⁹⁶

Persistem desigualdades estruturais no território. Segundo os dados do Texto base da PNDU¹⁹⁷, as regiões Sul e Sudeste concentram a maioria da população e da infraestrutura urbana, enquanto Norte e Centro-Oeste apresentam urbanização mais recente e fragmentada, e o Nordeste mantém fortes contrastes entre litoral denso e interior rarefeito. Essa heterogeneidade também se reflete nos biomas: a Mata Atlântica concentra os principais centros urbanos, mas sofre com a maior perda de vegetação nativa; o Cerrado enfrenta forte pressão agropecuária; e a Amazônia permanece marcada por baixa integração territorial.

A maioria das cidades brasileiras é de pequeno porte, com baixa densidade populacional e reduzida capacidade administrativa, gerando dificuldades de financiamento, prestação de serviços públicos e atração de investimentos. Cerca de 67% dos municípios têm menos de 20 mil habitantes e concentram somente 15% da população, enquanto somente 1% possui mais de 500 mil habitantes, reunindo 32% do total nacional. De forma ainda mais expressiva, apenas 45 cidades concentram sozinhas 47,5% da população brasileira — cerca de 100,5 milhões de pessoas.

Essa polarização se reflete na hierarquia urbana: cinco metrópoles concentram 35,5% da população — aproximadamente 75 milhões de

¹⁹⁴ IPEA, Nota Técnica 6 – Demografia e equidade social, 2021d, p. 7.

¹⁹⁵ IBGE, Censo 2022 – população e domicílios, 2023a.

¹⁹⁶ IBGE, PNAD Contínua 2022 – domicílios e moradores, 2023d, p. 31.

¹⁹⁷ Brasil, Texto base PNDU, 2021b, p. 17-19.

pessoas — e exercem funções estratégicas sobre o território nacional, enquanto 82,4% dos municípios (4.037) são classificados como centros locais, com influência restrita ao próprio território e abrigando 24,2% da população, quase sempre em situação de isolamento (98,2%). Já os arranjos populacionais, embora representem apenas 5,5% das cidades, concentram 56% da população, revelando a importância da integração interfederativa para enfrentar problemas como mobilidade, habitação e saneamento.

O grau de urbanidade reforça essa desigualdade: somente 26,1% dos municípios são urbanos, mas abrigam 76% da população, enquanto 60,4% são rurais e 13,4% intermediários. Isso significa que, embora a imensa maioria das cidades brasileiras seja pequena, a vida urbana está fortemente concentrada em poucos centros densamente povoados. Ao mesmo tempo, os 69,8% dos municípios com menos de 20 mil habitantes abrigam apenas 13,7% da população, evidenciando o desafio de promover políticas públicas inclusivas diante de uma urbanização simultaneamente concentrada e fragmentada.

A extensão territorial e a diversidade regional resultam em uma organização urbana marcada por desigualdades estruturais: mesmo em proximidade geográfica, populações compartilham o território sem acesso equivalente a serviços, infraestrutura e direitos, reproduzindo fronteiras socioespaciais determinadas pelas condições socioeconômicas, sobretudo na provisão de serviços públicos.¹⁹⁸ Os dados de infraestrutura confirmam essas disparidades: somente 64,69% dos domicílios estão conectados à rede de esgoto, percentual que varia de 28,6% nos municípios com até 5.000 habitantes para 83,4% naqueles com mais de 500 mil.¹⁹⁹ No caso da coleta de lixo, a cobertura vai de 78,5% no Norte a 96,9% no Sudeste, e mesmo

¹⁹⁸ IPEA, Nota Técnica 8 – Segurança Pública (PNDU), 2021a, p. 5.

¹⁹⁹ IBGE, Censo 2022 – população e domicílios, 2023a.

nos principais municípios há desigualdades por raça/cor, com população branca em melhores condições que pretos, pardos e indígenas.²⁰⁰

Quanto ao abastecimento de água, 83,88% dos domicílios são atendidos pela rede geral, mas 16,12% permanecem sem acesso, e 8,29% seguem desassistidos em relação à coleta de lixo. O entorno urbano também reflete essas desigualdades: 33,4 das vias não são arborizadas, 10,70% seguem sem pavimentação e apenas surpreendentes 2,08% dispõem de ciclovias.²⁰¹

As carências tornam-se mais agudas nas favelas, onde vivem 16,3 milhões de pessoas (8,1% da população), concentradas no Sudeste (48,7%) e Nordeste (26,8%). Nesses territórios, o acesso à água varia de 69,9% no Norte a mais de 83% nas demais regiões, e a coleta de lixo alcança somente 76%. Apesar da heterogeneidade em porte e morfologia, compartilham precariedades estruturais e vulnerabilidades marcadas por desigualdades regionais, raciais e de classe. Em Salvador e Manaus, quase metade das comunidades urbanas supera mil domicílios, enquanto em São Paulo predominam ocupações menores. A população é mais jovem (idade mediana de 30 anos, contra 35 da média nacional) e com menor presença de idosos (6,6% frente a 10,9%), indicando desigualdade na expectativa de vida.²⁰²

O déficit habitacional chegou a 6 milhões de domicílios em 2022 (8,3%), atingindo sobretudo famílias de baixa renda (74,5%) e associado ao crescimento das favelas²⁰³. O ônus excessivo com aluguel explica 52,2% desse déficit, afetando mais de 3,2 milhões de lares.²⁰⁴

²⁰⁰ IBGE, Censo 2022 – características dos domicílios, 2023c, p. 46-51.

²⁰¹ IBGE, Censo 2022 – população e domicílios, 2023a.

²⁰² IBGE, PNAD Contínua 2022 – domicílios e moradores, 2023d, p. 75-82, 93-96, 118 e 122-145.

²⁰³ Agência Brasil, Déficit habitacional de 6 milhões de domicílios, 2024a; IBGE, Censo 2022 – população e domicílios, 2023a.

²⁰⁴ Agência Brasil, Massa de rendimentos e rendimento domiciliar per capita, 2024b.

Nesse sentido, evidências empíricas²⁰⁵ revelam três regularidades no contexto urbano: (i) escassez de infraestrutura e serviços; (ii) desigualdade socioespacial, com áreas valorizadas ao lado de territórios precarizados; e (iii) diversidade territorial marcada por especificidades históricas, culturais e geográficas.

No primeiro aspecto, os dados confirmam a distribuição desigual de infraestrutura: em 2010, 18,3% dos domicílios urbanos não possuíam vias pavimentadas, 31% não estavam ligados por calçadas, somente 41,5% tinham bueiros e 39,5% localizavam-se em ruas sem identificação oficial. Além disso, 11% conviviam com esgoto a céu aberto e 5% com lixo acumulado. Essas carências evidenciam como raízes coloniais e estruturais produziram a distribuição desigual dos benefícios urbanos. Daí a caracterização de “não-cidades”: territórios formais, mas sem conversão da urbanização em cidadania. A carência de espaços públicos e de acessibilidade agrava desigualdades: praças e parques degradados, ausência de iluminação e calçadas precárias são frequentes em áreas pobres. Apenas 4,7% dos domicílios estão voltados para logradouros com rampas de acesso, índice que cai para 1,6% no norte e nordeste.

No segundo aspecto, a segregação residencial, impulsionada pela valorização imobiliária, cristaliza zonas de prestígio e desprestígio: o preço da terra expulsa famílias de baixa renda para áreas periféricas, associando baixa escolaridade, discriminação racial e vulnerabilidade econômica. A concentração da pobreza reforça trajetórias homogêneas — o chamado “efeito de pares” —, limitando a mobilidade social, sobretudo entre jovens. O estigma sobre favelas aprofunda a exclusão, restringindo o acesso a trabalho, educação e serviços e se refletindo em práticas discriminatórias, como operações policiais seletivas.²⁰⁶ A inadequação habitacional decorre

²⁰⁵ Brasil, Texto base PNDU, 2021b, p. 21-25.

²⁰⁶ IPEA, Nota Técnica 6 – Demografia e equidade social, 2021d, p. 22-23.

da baixa oferta de terra urbanizada e do baixo poder aquisitivo. O IBGE diferencia “inadequação habitacional”, ligada às condições físicas das moradias, do “déficit habitacional”, relacionado à demanda por novas unidades.²⁰⁷

No terceiro aspecto, a heterogeneidade territorial dificulta a adoção de políticas uniformes, exigindo estratégias específicas a cada contexto.

Os dados evidenciam que a precariedade urbana não é somente ausência de serviços, mas expressão de processos históricos de marginalização territorial e racial. Corroborando as colocações e dados acima, os dados quantitativos sobre a violência urbana mostram como há um processo social de estigmatização de favelas e loteamentos como “territórios da violência” e, com isso, legitimam-se práticas punitivistas seletivas nestes locais.²⁰⁸

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública²⁰⁹ registrou 46.328 Mortes Violentas Intencionais (MVI) em 2023 (-3,4% vs. 2022; -27,7% vs. 2017), cerca de 22,8 mortes para cada 100 mil — 18,8% acima da média da América Latina, e quase 4 vezes a média mundial (5,8/100 mil). A vitimização é seletiva: maioria homens (90,2%), jovens (12-29 anos correspondem a 49,4%) e negros (78%); Norte e Nordeste lideram taxas; SP, SC e DF têm as menores. Em 2021, o país registrou 47.847 homicídios (22,4/100 mil), 75,7% vítimas negras; entre 15-29 anos foram 24.217 mortes (Atlas da Violência, 2023). As dinâmicas de facções/milícias e disputas territoriais explicam boa parte da letalidade.²¹⁰

²⁰⁷ Brasil, Texto base PNDU, 2021b, p. 23-24.

²⁰⁸ Pazinato; Dos Santos, Democracia, estado de direito e segurança cidadã, 2024, p. 3-4; IPEA, Nota Técnica 8 – Segurança Pública (PNDU), 2021a, p. 28-30.

²⁰⁹ FBSP, 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2024a, p. 26-33.

²¹⁰ Marinho, Território e segurança pública no Brasil, 2024, p. 166; IPEA, Nota Técnica 8 – Segurança Pública (PNDU), 2021a, p. 37-38.

Apesar de mais policiais por habitante que a referência da ONU (473/100 mil), o policiamento concentra-se em áreas centrais, enquanto periferias sofrem repressão militarizada. As Mortes Diretas por Intervenção Policial cresceram 23,4% (2017-2023) e já representam 13,8% das MVI; no RJ, 32% das mortes por intervenção policial em 2019; em Jequié-BA, 55,2% das mortes violentas foram policiais. As vítimas de intervenção são majoritariamente jovens (71,7%) e negras (82,7%); 63,6% ocorrem em vias públicas e 19,5% no interior dos domicílios. Estima-se que até 80% dos homicídios tenham relação com o tráfico de drogas e confrontos com a polícia. Nessas dinâmicas, a vida de jovens pobres e negros é descartada com naturalidade, alimentando um ciclo de violência estrutural.²¹¹ Outro dado alarmante também é destacado pelo FBSP: em 2023, os suicídios superaram mortes em serviço entre PMs (118 casos), expondo a falta de políticas de saúde mental institucional.²¹²

Com efeito, a violência urbana no Brasil incide de forma seletiva e desproporcional sobre territórios empobrecidos, onde a presença estatal se dá sobretudo pela repressão armada. Nessas áreas, marcadas pela ausência de direitos básicos e pela estigmatização histórica de seus moradores, a letalidade policial alcança níveis alarmantes, revelando tanto a falência das políticas de segurança quanto a naturalização da morte como mecanismo de gestão social.²¹³ Tal quadro resulta de um modelo centrado no policiamento ostensivo, pouco integrado à prevenção, inteligência e planejamento urbano, que mantém a violência e fortalece facções.²¹⁴

A segurança cidadã, contudo, depende da articulação entre regularização fundiária, urbanização de assentamentos, serviços públicos e governança participativa. Experiências de arranjos territoriais, como, SIM,

²¹¹ Marinho, Território e segurança pública no Brasil, 2024, p. 166.

²¹² FBSP, 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2024a, p. 32-35, 45-47 e 50-51.

²¹³ Marinho, Território e segurança pública no Brasil, 2024, p. 167-170.

²¹⁴ IPEA, Nota Técnica 8 – Segurança Pública (PNDU), 2021a, p. 37-38.

RISP/AISP/CISP e guardas municipais, demonstram potencial, mas ainda enfrentam descontinuidade e fragilidade de coordenação interfederativa.²¹⁵

Esse cenário reflete um espaço urbano profundamente desigual, em que déficits estruturais, fragmentação territorial e precariedade no acesso a serviços comprometem o direito à cidade e a sustentabilidade urbana. A concentração populacional em áreas vulneráveis reforça a urgência de respostas institucionais articuladas e da efetiva mobilização dos instrumentos normativos disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro.²¹⁶

Expostos alguns dados que evidenciam as nuances – e contradições – do urbanismo brasileiro, passa-se, na sequência, a um breve histórico das políticas públicas de urbanismo no país, a fim de compreender de que modo se estruturou o cenário atual e quais processos contribuíram para sua configuração.

2.5. POLÍTICA URBANA NO BRASIL: MARCOS NORMATIVOS, CONTRADIÇÕES E DESAFIOS

Desde o período imperial, a urbanização brasileira privilegiou a exploração econômica, despreocupada, assim, com as condições de vida da população. As intervenções restringiam-se ao embelezamento de áreas centrais, ampliando a segregação.²¹⁷ Como observa Milton Santos²¹⁸, as cidades foram concebidas como centros administrativos e comerciais, sem planejamento inclusivo, reforçando a apropriação elitista da terra e dos recursos urbanos.

²¹⁵ Pazinato; Dos Santos, Democracia, estado de direito e segurança cidadã, 2024, p. 8-10; IPEA, Nota Técnica 8 – Segurança Pública (PNDU), 2021a, p. 21; 61-66;

²¹⁶ IPEA, Nota Técnica 8 – Segurança Pública (PNDU), 2021a, p. 28-30.

²¹⁷ Moura, Políticas públicas urbanas e gestão democrática, 2016, p. 1.073-1.076.

²¹⁸ Santos, A urbanização brasileira, 1993, p. 17-19.

Um marco jurídico que aprofundou esse modelo de urbanização foi a Lei de Terras de 1850, que transformou juridicamente a terra em mercadoria, exigindo compra de terras públicas e impedindo o acesso por ocupação, excluindo camponeses e ex-escravizados, que não detinham os recursos financeiros, e favorecendo grandes proprietários.²¹⁹ A abolição da escravidão em 1888 agravou o quadro, pois sem nenhum suporte estatal, a população negra foi empurrada para as margens urbanas, enquanto a combinação da Lei de Terras e do Código Civil de 1916 restringia ainda mais o acesso à propriedade.²²⁰

Esse processo consolidou racismo estrutural e aporofobia, convertendo a moradia digna em privilégio. A terra tornou-se instrumento de dominação, desde a expropriação de territórios indígenas e quilombolas, até a naturalização do direito de propriedade nos manuais jurídicos.²²¹ Essa dinâmica expressa a colonialidade do direito urbanístico, moldada por estruturas coloniais e perpetuada após a independência, como parte da “matriz colonial de poder”.²²² A concentração fundiária e a especulação imobiliária atuais revelam a permanência dessas relações coloniais na produção do espaço urbano.

A intervenção estatal em políticas sociais ampliou-se apenas com Vargas, nos anos 1930, voltada, porém, à industrialização, e não ao

²¹⁹ Não foi por acaso que a Lei de Terras nasceu em 1850. Duas semanas antes de ela entrar em vigor, outra norma histórica havia sido assinada por dom Pedro II: a Lei Eusébio de Queirós. Foi a primeira das leis abolicionistas. Por meio dela, o Brasil, pressionado pela Grã-Bretanha, proibiu a entrada de novos escravos africanos no território nacional. Embarcações britânicas passaram a interceptar navios negreiros no Oceano Atlântico e confiscar a carga humana. Os latifundiários entenderam que a escravidão, mais cedo ou mais tarde, chegaria ao fim e que os seus cafezais corriam o risco de ficar sem mão de obra. A Lei de Terras eliminaria esse risco. Uma vez tornadas ilegais a invasão e a ocupação da zona rural, tanto os ex-escravos quanto os imigrantes pobres europeus ficariam impedidos de ter suas próprias terras, ainda que pequenas, e naturalmente se transformariam em trabalhadores abundantes e baratos para os latifúndios (Westin, Lei de Terras e apoio aos latifúndios, 2020).

²²⁰ Moura, Políticas públicas urbanas e gestão democrática, 2016, p.1.076.

²²¹ Alfonsin et al., Do cercamento das terras comuns ao Estatuto da Cidade, 2023, p. 300-303.

²²² Alfonsin et al., Questões estruturais e desafios da política urbana, 2024, p. 18.

objetivo de universalização de direitos.²²³ O problema habitacional seguia tratado sob ótica sanitária, com remoções de favelas e cortiços, embora expressassem a exclusão resultante do alto custo da terra e da ausência de políticas públicas.²²⁴ Entre 1930 e 1964, novos conceitos urbanísticos reconheceram a moradia como objeto de política pública, mas sem consolidar estratégia nacional. A Lei do Inquilinato de 1942, ao congelar aluguéis, agravou o déficit habitacional e empurrou migrantes às periferias, demonstrando a complexidade de criar políticas públicas para o mercado habitacional.²²⁵

Igualmente, experiências como os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e a Fundação da Casa Popular revelaram limitações financeiras e clientelistas.²²⁶ No interior desse arranjo, fortaleceu-se a aliança entre Estado e empreiteiras^{227,228}, resultando no que Milton Santos²²⁹ denomina urbanização corporativa: um modelo que favoreceu especulação e concentração de investimentos, decorrente da intervenção direta do Estado, que atuou e atua como agente articulador dos interesses do mercado imobiliário e de grandes corporações na produção do espaço urbano.

²²³ Alfonsin; Lanfredi, O direito à moradia digna e a financeirização, 2021, p. 87-88.

²²⁴ Almeida, Desigualdades e políticas públicas de habitação no Brasil, 2011, p. 67.

²²⁵ A população urbana cresceu de 5 para 53 milhões de habitantes, sobretudo no Sudeste e a Lei do Inquilinato visou conter o custo de vida dos trabalhadores e favorecer a industrialização. A legislação, no entanto, teve efeitos colaterais relevantes: reduziu a construção de imóveis para aluguel, aumentou os despejos forçados e agravou o déficit habitacional. Ao proteger apenas inquilinos antigos, excluiu migrantes e trabalhadores de baixa renda, que passaram a ocupar periferias e autoconstruir suas moradias — reforçando o padrão periférico de urbanização (Bonduki, Do governo Vargas à reforma urbana, 2018a, p.16-21).

²²⁶ Almeida, Desigualdades e políticas públicas de habitação no Brasil, 2011; Mastrodi; Zacarra, Objeto “moradia” do Minha Casa Minha Vida, 2016.

²²⁷ Maricato, Para entender a crise urbana, 2015;

²²⁸ Sendo que, segundo Rolnik foi apenas com o golpe de 1964 que essa aliança entre setor habitacional e grandes construtoras se consolidou de forma definitiva, mantendo-se até hoje (Rolnik, Guerra dos lugares, 2015).

²²⁹ Santos, A urbanização brasileira, 1993, p. 49-56.

Na sequência, o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), realizado em 1963, integrou a questão urbana às reformas de base do governo João Goulart. Organizado pelo IAB e Ipase, reuniu especialistas e resultou no anteprojeto de lei (PL 87/1963), que previa o Plano, o Conselho e o Fundo Nacional de Habitação (PNH). Apesar de interrompidas pelo golpe de 1964, suas propostas influenciaram debates posteriores. O documento final afirmou a habitação como direito fundamental, defendeu a limitação do direito de propriedade, a criação de um fundo financiado por tributos sobre imóveis ociosos e medidas de desapropriação por interesse social, além do Plano Nacional Territorial (PNT) para conter a especulação e organizar o território.²³⁰

As propostas do SHRU (1963), embora acusadas de comunistas, eram em grande parte compatíveis com o capitalismo e foram absorvidas pelo regime militar na criação do BNH e do Serfhou; medidas mais radicais, como indenização não monetária em desapropriações, só retornariam nos debates da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade.²³¹ O PNT, inspirado *no aménagement du territoire* francês, foi a primeira proposta nacional de planejamento urbano-territorial, mas teve impacto limitado pelo golpe de 1964.²³² Sob a ditadura, a modernização ocorreu sem ganhos salariais nem direitos sociais, expandindo assentamentos precários e a luta por moradia.²³³ Nesse período, o SFH financiou a casa própria em larga escala, mas privilegiou interesses empresariais, gerando conjuntos periféricos sem infraestrutura e remoções forçadas.²³⁴

Nos anos 1980, a crise econômica levou à inadimplência e à extinção do BNH, gerando fragmentação e intensificação da informalidade

²³⁰ Bonduki, Do governo Vargas à reforma urbana, 2018a, p. 21-32.

²³¹ Bonduki, Do governo Vargas à reforma urbana, 2018a, p. 29-32.

²³² Francisconi, Sete políticas nacionais de desenvolvimento urbano, 2024, p. 99.

²³³ Rolnik, Guerra dos lugares, 2015, p. 211-212.

²³⁴ Almeida, Desigualdades e políticas públicas de habitação no Brasil, 2011, p. 69-70; Costa, Provisão habitacional e direito à cidade no BNH, 2017, p. 761-768; Rolnik, Guerra dos lugares, 2015, p. 223.

urbana.²³⁵ As PNDU III (1973-1974) e IV (1979) buscaram integrar a política urbana à socioeconômica federal e promover qualidade de vida, mas sofreram com disputas institucionais e restrições orçamentárias.²³⁶ Ao mesmo tempo, movimentos sociais, articulados às Comunidades Eclesiais de Base e apoiados por arquitetos, reivindicaram serviços básicos e regularização de favelas, mas a fragmentação das pautas e a ausência de financiamento limitaram seu impacto, mantendo a hegemonia das elites sobre a política habitacional.²³⁷

A Constituição de 1988 inaugurou um capítulo sobre política urbana, fruto da mobilização popular da Emenda da Reforma Urbana (Emenda 63/1987), mas somente dois dos 23 artigos, quais sejam os arts. 182 e 183²³⁸, foram incorporados, limitados pela resistência do “centrão” e de setores conservadores ligados ao mercado imobiliário.²³⁹ O texto consagrou a função social da propriedade, o plano diretor, instrumentos como imposto progressivo e desapropriação, além da usucapião urbana, mas carecia de mecanismos efetivos, postergados até o Estatuto da Cidade. Nesse mesmo contexto, a PNDU V, formulada com apoio de Milton Santos e Maria Adélia de Souza, propôs descentralização e regionalização dos investimentos, mas foi esvaziada pelo clientelismo e pela falta de apoio político.²⁴⁰

²³⁵ Almeida, *Desigualdades e políticas públicas de habitação no Brasil*, 2011, p. 71-78.

²³⁶ Francisconi, *Sete políticas nacionais de desenvolvimento urbano*, 2024, p. 100-102.

²³⁷ Bonduki, *Movimentos sociais e Estatuto da Cidade*, 2018b, p. 83-90.

²³⁸ Ainda assim, o art. 182 da Constituição consagrou que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Município, aos quais conferiu autonomia política e administrativa, elevando-os à condição de entes federativos, com vistas à função social da propriedade e ao bem-estar coletivo. O dispositivo também estabeleceu a obrigatoriedade de plano diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, autorizou o uso de instrumentos como parcelamento ou edificação compulsória, imposto progressivo e desapropriação por interesse social. Já o art. 183 regulou a usucapião urbana, fortalecendo o direito à moradia (Rolnik, 2015, p. 210; Alfonsin; Vitória, *Do federalismo das regiões às regiões metropolitanas*, 2022, p. 28-29).

²³⁹ Alfonsin, *A ordem jurídico-urbanística e o Judiciário*, 2016, p. 427; Bonduki, *Movimentos sociais e Estatuto da Cidade*, 2018b, p. 92-107.

²⁴⁰ Francisconi, *Sete políticas nacionais de desenvolvimento urbano*, 2024, p. 102-103.

Nos anos 1990, a ausência de uma política habitacional nacional fortaleceu a aliança entre prefeitos, governadores e empreiteiras, intensificada pela lógica eleitoral e pelo financiamento de campanhas. O setor privado passou a influenciar fortemente obras e projetos urbanos, com apoio do BNDES.²⁴¹ Apesar dos avanços constitucionais, a falta de regulamentação manteve um modelo urbano excludente, dominado pelo setor imobiliário.²⁴² Com a eleição de Collor, o neoliberalismo reduziu a atuação estatal, priorizando o automóvel privado, precarizando o transporte público e aprofundando desigualdades. Nesse cenário, narcotráfico e atividades ilegais se tornaram alternativas de sobrevivência, enquanto a “guerra às drogas” legitimava repressão e racismo estrutural.²⁴³

A crise habitacional agravou-se com a retração do crédito e dos fundos de financiamento, levando a programas frágeis como o PAIH (1990), o Habitar-Brasil e o Morar Municípios (1992), sem impacto expressivo: entre 1983 e 1994, o financiamento habitacional caiu a 15% da média histórica.²⁴⁴ A descentralização de 1988 deu protagonismo a municípios, permitindo experiências progressistas inovadoras, ainda que limitadas por carências técnicas e financeiras.²⁴⁵ A partir de 1995, o governo retomou parcialmente a política habitacional via Sepur e a nova PNH, estruturada em três eixos: reurbanização de áreas precárias, crédito habitacional e estímulo ao mercado.²⁴⁶ Criaram-se também o Pró-Moradia (1995) e o PAR (1999), mas com resultados limitados diante do déficit habitacional.²⁴⁷

²⁴¹ Rolnik, *Guerra dos lugares*, 2015, p. 213 e 276-278.

²⁴² Bonduki, *Movimentos sociais e Estatuto da Cidade*, 2018b, p. 109.

²⁴³ Rolnik, *Guerra dos lugares*, 2015, p. 214-218.

²⁴⁴ Almeida, *Desigualdades e políticas públicas de habitação no Brasil*, 2011, p. 78-80.

²⁴⁵ Bonduki, *Movimentos sociais e Estatuto da Cidade*, 2018b, p. 119-121.

²⁴⁶ Almeida, *Desigualdades e políticas públicas de habitação no Brasil*, 2011, p. 80-83.

²⁴⁷ Brasil, *Plano Nacional de Habitação*, 2009b, p. 42-44.

Até 2002, a coalizão conservadora manteve-se no poder, enquanto a oposição progressista avançava em governos locais e no Congresso, defendendo combate à especulação imobiliária, reconhecimento da posse e gestão urbana democrática. Porém, a falta de recursos federais e a frágil base fiscal municipal limitaram avanços. Em 2000, a mobilização popular garantiu a moradia como direito fundamental.²⁴⁸ No ano seguinte, o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001)²⁴⁹ regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição, submetendo a propriedade à função social, reconhecendo a cidade como bem coletivo e consolidando uma nova ordem jurídico-urbanística.²⁵⁰

A lei estruturou-se em três eixos: coibir retenção especulativa, por meio de instrumentos como parcelamento compulsório e IPTU progressivo; garantir gestão democrática, exigindo participação nos planos diretores; e promover regularização fundiária. Também definiu diretrizes de planejamento sustentável, incorporou instrumentos urbanístico-ambientais e introduziu as ZEIS para habitação popular.²⁵¹ Apesar de seu potencial, a aplicação foi desigual: a resistência do mercado imobiliário e a fragilidade técnica e financeira dos municípios limitaram sua efetividade.²⁵²

Em 2003, a criação do Ministério das Cidades reforçou a agenda urbana, mas a política habitacional seguiu subordinada ao mercado.²⁵³ A PNDU VI, aprovada na 1ª Conferência Nacional das Cidades, buscou pactuação federativa e participação social, mas sem respaldo político suficiente.²⁵⁴ Nesse contexto, foi instituído o Sistema Nacional

²⁴⁸ Rolnik, Guerra dos lugares, 2015, p. 213-214.

²⁴⁹ Brasil, Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), 2001.

²⁵⁰ Alfonsin, A ordem jurídico-urbanística e o Judiciário, 2016, p. 428-429; Rolnik, Guerra dos lugares, 2015, p. 5.

²⁵¹ Alfonsin et al., Da função social à função econômica da terra, 2019, p. 182; Gomes; Zambam, Sustentabilidade do espaço urbano, 2018, p. 324-331; Pacelli, Sustentabilidade, espaço urbano e complexidade, 2015, p. 31-34.

²⁵² Bonduki, Movimentos sociais e Estatuto da Cidade, 2018b, p. 114-117.

²⁵³ Bonduki, Movimentos sociais e Estatuto da Cidade, 2018b, p. 123-126.

²⁵⁴ Francisconi, Sete políticas nacionais de desenvolvimento urbano, 2024, p. 103-104.

de Habitação (Lei 11.124/2005), dividido entre SNHIS e SNHM.²⁵⁵ No segundo mandato de Lula, a Nova Política Nacional de Habitação estruturou programas como o PAC, a Lei de Regularização Fundiária e o Minha Casa Minha Vida (MCMV), que, embora ampliando o acesso, fortaleceu a lógica do mercado, reproduzindo segregação e encarecendo o solo.²⁵⁶

Os megaeventos esportivos intensificaram a relação entre empreiteiras e governo, com remoções forçadas e relocação de mais de 67 mil pessoas no Rio para empreendimentos periféricos do MCMV.²⁵⁷ A partir de 2016, retrocessos marcaram a agenda urbana: a EC n.º 95 impôs severos cortes, enquanto a Lei n.º 13.465/2017²⁵⁸ flexibilizou a regularização fundiária, privilegiando uma abordagem formalista centrada na titulação da terra e na segurança jurídica da propriedade, em detrimento de uma compreensão mais ampla da função social da moradia e do território, enfraquecendo a Reurb-S²⁵⁹.²⁶⁰

Extinguindo o Ministério das Cidades em 2019, o governo Bolsonaro, substituiu o MCMV pelo “Casa Verde e Amarela”, com drástico corte orçamentário e exclusão dos mais pobres.²⁶¹ Por sua vez, a PNDU VII, iniciada em 2019, avançou até a etapa participativa, mas não foi concluída.

²⁵⁵ Almeida, *Desigualdades e políticas públicas de habitação no Brasil*, 2011, p. 97.

²⁵⁶ Mastrodi; Zacarra, *Objeto “moradia” do Minha Casa Minha Vida*, 2016, p. 869-872; Rolnik, *Guerra dos lugares*, 2015, p. 237-254.

²⁵⁷ Rolnik, *Guerra dos lugares*, 2015, p. 281-293.

²⁵⁸ Brasil, *Lei n. 13.465/2017 (regularização fundiária)*, 2017.

²⁵⁹ Segundo Alfonsin et al., a Lei n.º 13.465/2017 rompeu com a perspectiva da regularização fundiária plena, fundada no direito à cidade e na função social da propriedade. Adotando um modelo de titulação massiva inspirado no Peru, concentrou-se na conversão formal da posse em propriedade, sem considerar os fatores socioambientais e urbanísticos que geram a informalidade. Essa abordagem reduziu a Reurb a um instrumento do mercado, ignorando a função social da moradia e agravando os riscos de expulsão da população vulnerável por grandes empreendimentos imobiliários (Alfonsin et al., *Da função social à função econômica da terra*, 2019, p. 168-171).

²⁶⁰ Almeida; Almeida; Vieira, *Regularização fundiária urbana e a Lei 13.465/2017*, 2023, p. 161-171.

²⁶¹ Alfonsin et al., *Questões estruturais e desafios da política urbana*, 2024, p. 7-9; De Marco; Battistola, *Programa Casa Verde e Amarela*, 2021, p. 1.858-1.864.

Coordenada por Ana Paula Bruno, retomou a tradição da reforma urbana de Quitandinha, incorporando elementos da PNDU VI e da agenda Habitat. Apoiada pela Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ), utilizou tipologias urbanas e estratégias da PNDR, mas careceu de definição clara de objetivos, territorialidade e instrumentos jurídicos. Sua metodologia priorizou participação em rede, abordagem multiescalar e alinhamento aos ODS, incluindo a ideia de cidades inteligentes, embora a pandemia de Covid-19 tenha afetado o processo.²⁶² Em 2020, o MDR lançou a Carta Aberta para Cidades Inteligentes, apoiada por organismos nacionais e internacionais, vinculando-se à PNDU e aos ODS.²⁶³

O conceito de cidades inteligentes, inicialmente impulsionado pelo setor de TICs, foi apropriado por diferentes agendas — tecnológicas, sustentáveis e sociais —, mas no Brasil permaneceu fragmentado, restrito a áreas como mobilidade, segurança e governo digital, sem plena integração à agenda urbana.²⁶⁴ Em 2023, com a recriação do Ministério das Cidades no governo Lula, foi apresentado o PlanHab 2040 e retomado o processo da nova PNDU, articulada à Constituição de 1988 e ao Estatuto da Cidade.²⁶⁵ Entre as iniciativas, destaca-se a retomada da Conferência Nacional das Cidades e a recomposição democrática do Conselho Nacional das Cidades, considerados essenciais para fortalecer a governança urbana.²⁶⁶

A nova PNDU, coordenada pela SNDUM, é formulada em paralelo à PNOT (Decreto n.º 11.920/2024), buscando integrar políticas urbanas e territoriais em contexto de transformação digital.²⁶⁷ Alinhada aos Objetivos do Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS), reafirma

²⁶² Francisconi, Sete políticas nacionais de desenvolvimento urbano, 2024, p. 104-105.

²⁶³ Brasil, Carta Brasileira para Cidades Inteligentes, 2020b.

²⁶⁴ Brasil, Carta Brasileira para Cidades Inteligentes, 2020b, p. 26-27.

²⁶⁵ Brasil, PNDU, 2025ca.

²⁶⁶ Alfonsin et al., Questões estruturais e desafios da política urbana, 2024, p. 8-13.

²⁶⁷ Francisconi, Sete políticas nacionais de desenvolvimento urbano, 2024, p. 105.

compromissos com o Estatuto da Cidade, o Estatuto da Metrópole e pactos internacionais como a Agenda 2030 e o Acordo de Paris.²⁶⁸

Propõe abordagem multiescalar, interfederativa e intersetorial, articulando habitação, mobilidade, saneamento e meio ambiente. Estrutura-se em três eixos — instrumentos, linhas de apoio e monitoramento —, que incluem dados geográficos, projeções urbanas, fortalecimento institucional e redistribuição dos ônus e benefícios da urbanização. Prevê ainda capacitação técnica, redes colaborativas e um Sistema Nacional de Informações para medir desigualdades socioespaciais e o desempenho da política.²⁶⁹

A partir dos dados expostos no subcapítulo 2.2 sobre a realidade urbana brasileira, aliados à análise das políticas públicas, possibilita-se sistematizar críticas ao atual estado da política urbana no país. Essas críticas concentram-se especialmente em três frentes: a implementação do Estatuto da Cidade, marcada por seletividade e captura por interesses privados; o modelo federalista de regulamentação da política urbana, que revela assimetrias estruturais e fragilidades institucionais; e a política nacional de habitação, em especial o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), cuja lógica mercantilizada reforça desigualdades socioespaciais.

A Nota Técnica sobre Meio Ambiente, elaborada como subsídio à nova PNDU, aponta que instrumentos do Estatuto da Cidade, embora robustos, vêm sendo aplicados de modo distorcido, manipulado e tecnicamente frágil, com efeitos como degradação ambiental, descaracterização do patrimônio e perda de legitimidade institucional. Em síntese, a implementação revela captura por interesses econômicos, baixa capacidade estatal e distanciamento da democracia urbana.²⁷⁰

²⁶⁸ Brasil, Texto base PNDU, 2021b, p. 53-56.

²⁶⁹ Brasil, Texto base PNDU, 2021b, p. 57-69.

²⁷⁰ IPEA, Nota Técnica 10 – Meio ambiente e sustentabilidade, 2021c, p. 10.

O plano diretor nasce frequentemente capturado por pressões econômicas e pactos com o mercado, e a participação vira rito burocrático. O zoneamento é alterado por interesses privados, enfraquecendo a função social e a proteção ambiental, dada a ausência de critérios ambientais estáveis. A outorga onerosa, em vez de induzir justiça urbana, legitima flexibilizações indevidas e privatiza espaços valorizados. O Estudo de Impacto de Vizinhança raramente orienta decisões: grandes projetos são aprovados sem análise rigorosa de impactos. Mecanismos participativos como audiências públicas e consultas populares operam de forma superficial e tecnocrática, ampliando o descrédito.²⁷¹

Entrevistas reunidas por Alfonsin e França²⁷² confirmam a seletividade: ZEIS, IPTU progressivo e usucapião coletivo são obstaculizados, enquanto Operações Urbanas Consorciadas e instrumentos pró-mercado, avançam. O setor da construção moldou pragmaticamente a aplicação (PPPs, outorga), e municípios adotaram somente o que não confronta o privado, com baixa vontade política e resistência técnica. O Ministério Público e Judiciário atuaram timidamente, favorecendo a captura. Movimentos populares pressionaram por instrumentos de justiça social, mas enfrentaram barreiras privadas e burocráticas, e a participação em conselhos mostrou-se insuficiente diante do desmonte institucional.

Quanto ao modelo federalista, a CF/88 vinculou o desenvolvimento urbano à justiça social e à gestão democrática, mas deixou lacunas: ausência de conceituação territorial consolidada; fragmentação setorial; e conflitos de competência, sobretudo metropolitanos. A abordagem territorial é excessivamente física/administrativa, ignorando o território como produção social; políticas setoriais desconexas e assimetrias federativas aprofundam a fragmentação. Nesse ínterim, municípios têm autonomia

²⁷¹ IPEA, Nota Técnica 10 – Meio ambiente e sustentabilidade, 2021c, p. 10-13.

²⁷² Alfonsin; França, Um caleidoscópio chamado Estatuto da Cidade, 2023, p. 172-180.

formal, porém forte dependência de transferências, déficits crônicos e pouca margem discricionária; repasses sem critérios transparentes alimentam clientelismo.²⁷³

Segundo Alfonsin e Vitória²⁷⁴, o discurso que responsabiliza quase só os municípios ignora obstáculos estruturais: o arranjo federativo está desconectado da realidade territorial e administrativa, e falta autonomia normativa, técnica e orçamentária para políticas estruturantes. Instrumentos como parcelamento/edificação/utilização compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação urbanística seguem pouco aplicados por fragilidade institucional e ausência de incentivos. Mesmo com o Estatuto da Metrópole, a centralização e a baixa coordenação interfederativa travam políticas integradas.

As autoras sugerem que a descentralização estratégica de competências, com redistribuição constitucional de atribuições legislativas, conferindo a estados e municípios maior autonomia para formular e executar políticas urbanas adequadas às suas realidades, o fortalecimento da governança regional/metropolitana com regulação e financiamento adequados, revisão do modelo de financiamento urbano e ampliação democrática dos conselhos, com transparência e controle social podem contornar essa problemática.

Por fim, quanto à política urbana nacional de moradia²⁷⁵ vigente, verifica-se que o PMCMV reproduz limites do SFH ao priorizar produção

²⁷³ IPEA, Texto de Discussão – PNDU, 2021b, p. 19-21 e 38-44.

²⁷⁴ Alfonsin; Vitória, Do federalismo das regiões às regiões metropolitanas, 2022, p. 26-34.

²⁷⁵ O Comentário Geral n.º 4 do Comitê DESC (ONU, Comentário Geral n.º 4: O direito à moradia adequada, 1991) oferece a interpretação mais substancial do conteúdo do direito à moradia adequada, conferindo-lhe contornos normativos que superam a noção restrita de abrigo físico. O direito é compreendido como o de viver com dignidade, segurança e paz, em habitação que seja habitável, acessível, bem localizada, culturalmente adequada e integrada a infraestruturas básicas. Além disso, impõe ao Estado o dever de proteger grupos historicamente vulnerabilizados — como mulheres, crianças, moradores de favelas, pessoas em situação de rua, indígenas, pessoas com deficiência, entre outros — mediante políticas públicas específicas e medidas afirmativas. O Comentário também destaca a ilegitimidade das remoções forçadas como regra e a necessidade de procedimentos que

para venda e titularização, mercantilizando o solo e esvaziando soluções desmercantilizadas historicamente defendidas pelos movimentos.²⁷⁶ A partir de 2006, crédito e consumo impulsionaram a especulação: investimentos cresceram, mas também a concentração fundiária e o preço da terra, beneficiando incorporadoras e ignorando o estoque de imóveis ociosos.²⁷⁷

Em um capitalismo urbano, o valor medido pela localização transforma a cidade em mercadoria; investimentos seletivos e controle de mercado ampliam segregação e exclusão. A urbanização de baixos salários empurrou autoconstrução periférica sem infraestrutura; a financeirização converte a moradia em ativo e desloca a política para crédito, enfraquecendo o planejamento.²⁷⁸

No plano normativo, a sustentabilidade urbana integra o direito à cidade (EC/Estatuto da Cidade, art. 2º, I), exigindo atuação coordenada dos agentes públicos.²⁷⁹ Contudo, a prática descola-se dos princípios: a Reurb reduziu participação (como audiências públicas) e pressões do agronegócio e do mercado enfraqueceram o potencial transformador da sustentabilidade.

Assim, o PMCMV simboliza a fragmentação: entrega de unidades desconsiderando localização, infraestrutura, serviços e integração socioespacial. Problemas estruturais persistem — acessibilidade, expansão desordenada, gentrificação, mobilidade, saneamento, favelização,

garantam o contraditório e alternativas adequadas. O reconhecimento da moradia como um direito fundamental não se limita à sua inclusão formal em normas constitucionais ou tratados, mas exige sua substantivação, ou seja, a definição de parâmetros objetivos para sua concretização e a existência de mecanismos judiciais para sua proteção (Möller, Proteção à moradia adequada pelo processo estrutural, 2021, p. 2-51).

²⁷⁶ Rolnik, Guerra dos lugares, 2015, p. 257-261.

²⁷⁷ Maricato, Para entender a crise urbana, 2015, p. 38-39;

²⁷⁸ Maricato, Para entender a crise urbana, 2015, p. 12-22.

²⁷⁹ Alfonsin; Vitória, Do federalismo das regiões às regiões metropolitanas, 2022, p. 6-7.

poluição/degradação ambiental, insegurança e acesso insuficiente a serviços públicos.²⁸⁰

Reorientar a política urbana requer romper com a cidade-mercadoria e priorizar função social da terra, gestão democrática e efetivação do direito à cidade.

2.6. DO URBANISMO CRÍTICO AO URBANISMO TRANSFORMADOR: DIREITO À CIDADE E SUSTENTABILIDADE CRÍTICA

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à *apropriação* (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade.²⁸¹

O urbano, para Lefebvre²⁸², deve ser compreendido como virtualidade – não uma totalidade harmônica e estável, mas um campo de conflitos, contradições e potências criadoras. A revolução urbana sucede à revolução industrial como horizonte de transformação social, sendo o desenvolvimento da sociedade concebido a partir da consolidação da sociedade urbana como obra coletiva, e não como modelo imposto pelo Estado ou pelo mercado.

Assim, o espaço urbano é simultaneamente o *locus* da dominação e da possibilidade. De um lado, é planejado pelo capital para viabilizar sua reprodução. De outro, é também o lugar onde surgem as *heterotopias* – usos insurgentes do espaço que se contrapõem às *isotopias* da uniformização e

²⁸⁰ Stefani, Tutela estrutural da ordem urbanística, 2024, p. 30-31.

²⁸¹ Lefebvre, Direito à cidade, 2001, p. 131-134.

²⁸² Lefebvre, Direito à cidade, 2001, p. 102.

do controle.²⁸³ Nessas brechas do urbano, onde vicejam formas alternativas de habitar, convivem práticas que apontam para novas possibilidades de existência. Partindo-se da crítica ao modelo hegemônico — segregador, mercantilizado e tecnocrático —, propõe-se um urbanismo transformador, que tome a cidade como espaço de disputa e emancipação, articulando políticas participativas e ampliação de capacidades humanas.

Um novo urbanismo é possível se fundado na ação criadora dos habitantes, cuja expressão política central é o direito à cidade — um direito não judicializável, mas reivindicatório, insurgente e revolucionário. Ao confinar as pessoas a um ambiente voltado ao consumo, o direito à cidade é negado à maioria, já que os centros de decisão não priorizam o desenvolvimento das capacidades humanas. Essa lógica, vinculada à dialética com a industrialização, sustenta um urbanismo ideológico que se manifesta tanto na forma física e institucional da cidade, quanto na dimensão simbólica, política e existencial do urbano.

O direito à cidade traduz uma “forma superior dos direitos”: liberdade, individualização na socialização, *habitat* e habitar, implicando direito à obra (participação) e à apropriação (distinta da propriedade).²⁸⁴ A proposta subordina o urbano às necessidades sociais da sociedade urbana, e não a interesses estatais-empresariais, enfrentando a “miséria do habitar” que converte habitantes em consumidores e corroendo o valor de uso das cidades. A tensão central opõe valor de uso e valor de troca; o planejamento tecnocrático mercantiliza o cotidiano, mas movimentos sociais desestabilizam essa lógica e reativam o urbano como criação coletiva.²⁸⁵

²⁸³ Lefebvre, *Direito à cidade*, 2001, p. 67.

²⁸⁴ Lefebvre, *Direito à cidade*, 2001, p. 131-134.

²⁸⁵ Carlos, *El derecho a la ciudad como pensamiento-acción*, 2015, p. 247.

Essa proposta encontra ressonância em diversas arenas internacionais de articulação de movimentos urbanos, como os Fóruns Sociais e Urbanos Mundiais, as Conferências da ONU sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável (Habitat I, II e III) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que reconhecem o direito à cidade como um princípio orientador para políticas urbanas inclusivas e sustentáveis.²⁸⁶

Convergem com as propostas do direito à cidade, no Brasil, a justiça espacial de Milton Santos e as propostas de Maricato — locação social pública, autogestão habitacional, urbanização com participação popular — para romper remoções e exclusões estruturais. Com efeito, no Brasil, a proposta do direito à cidade encontra obstáculos históricos: embora 64% dos municípios possuam órgão de habitação, apenas 22,7% dos Conselhos Municipais de Habitação reuniram-se no ano anterior.²⁸⁷ Fragilidade participativa, assimetrias de informação e um padrão de urbanização excludente reproduzem passivos socioespaciais.²⁸⁸ A superação exige projetos políticos de cidade que integrem instrumentos eficazes, redistribuição territorial de recursos e participação popular substantiva.

Esse déficit participativo decorre de diversos fatores: a fragilidade das instâncias de controle social, a ausência de cultura política democrática e a assimetria no acesso à informação. Soma-se a isso um modelo histórico de urbanização excludente, que acumula passivos socioespaciais e reproduz desigualdades estruturais — um modelo, portanto, estruturalmente insustentável. A superação desse padrão exige a formulação de projetos políticos de cidade que articulem instrumentos legais eficazes, redistribuição territorial de recursos, fortalecimento da participação popular e integração entre planejamento urbano e desenvolvimento econômico.

²⁸⁶ Tavolari, *Direito à cidade: trajetória conceitual*, 2016, p. 93-94.

²⁸⁷ Agência Brasil, *Medidas de isolamento social nos municípios*, 2021.

²⁸⁸ Brasil, *Texto base PNDU*, 2021b, p. 34.

Assim, constata-se que um dos principais entraves — já apontado no primeiro capítulo — reside na fragilidade da participação democrática. No campo do urbanismo, essa limitação se revela ainda mais crítica, uma vez que a construção do urbano pressupõe a manifestação ativa da população na reivindicação de seus direitos. Nessa perspectiva, é fundamental compreender o direito à cidade não apenas como uma garantia formal, mas como um movimento político em disputa, que convoca a coletividade à ação. A revolução urbana, à vista da realidade delineada, permanece como uma virtualidade — uma possibilidade latente de transformação estrutural, cuja concretização depende da mobilização social e da radicalização democrática.

Um aspecto central nesse debate é a justa distribuição dos ônus e dos benefícios decorrentes do processo de urbanização. Considerando que a cidade é um bem coletivo, as funções sociais da propriedade e da cidade devem regular seu uso e ocupação, impedindo que interesses privados se sobreponham ao interesse público. A valorização imobiliária gerada por investimentos públicos — a chamada “mais-valia urbana” — deve ser apropriada pela coletividade, revertendo-se em políticas redistributivas. Nessa linha, os imóveis urbanos devem cumprir função social, o que inclui coibir a manutenção de imóveis ociosos e evitar lucros decorrentes da ação estatal. A política urbana, portanto, deve ser orientada por mecanismos que captem e redistribuam esses recursos, garantindo equidade e justiça no território urbano.

A consolidação de um urbanismo transformador requer o direito à cidade como motor emancipatório: cidadania urbana ativa, radicalização democrática e gestão compartilhada, sob o marco do NCLA e de uma sustentabilidade crítica voltada à justiça social e ecológica. Esse horizonte dialoga com arenas internacionais que reconhecem o direito à cidade

como princípio orientador.²⁸⁹ Com fundamento no direito à cidade, este estudo propõe superar a visão instrumentalizada da sustentabilidade por meio de uma “sustentabilidade crítica”, não tecnocrática, mas social e ambientalmente orientada.

A distinção de Lefebvre entre “cidade” e “urbano” é central: a primeira corresponde à forma institucionalizada e mercantilizada do espaço, enquanto o segundo remete ao potencial criativo, ao uso social e ao direito à apropriação. Logo, vincular a teoria crítica à sustentabilidade é essencial para que a sustentabilidade não se reduza a instrumento de gestão – e seja apropriada pelo mercado ou pelo Estado, como traz Acselrad – mas se afirme como horizonte político de transformação social e ecológica, conforme se pretende com o direito à cidade.

A crítica de Acselrad à apropriação mercadológica do conceito reforça a urgência de reconstruí-lo em bases emancipatórias, vinculadas à justiça ecológica e social e à proteção dos bens comuns urbanos. No interior desse arranjo, o urbanismo como “virtualidade” em Lefebvre torna-se relevante: não modelo estático, mas campo de conflitos e criações, sobretudo a partir das experiências dos “excluídos da cidade, às portas do urbano”.

Esse projeto desloca as decisões do mercado para os sujeitos urbanos. Um urbanismo responsivo, articulado à abordagem das capacidades de Sen²⁹⁰, deve integrar condições materiais e simbólicas para ampliar liberdades substantivas — moradia, mobilidade, serviços e espaços públicos como fundamentos do desenvolvimento humano. O direito à cidade converte-se, assim, em plataforma de um urbanismo comprometido com justiça espacial, diversidade ecológica e fortalecimento da cidadania em múltiplas dimensões.

²⁸⁹ Tavorali, *Direito à cidade: trajetória conceitual*, 2016, p. 93-94.

²⁹⁰ Sen, *A ideia de justiça*, 2011; Sen, *Desenvolvimento como liberdade*, 2010.

Transformador, esse urbanismo só será possível se alinhado a uma sustentabilidade ecológica genuína, capaz de reconhecer a interdependência entre humanos e não humanos e de conceber o espaço como obra coletiva, e não como mercadoria. A partir dessa compreensão, a sustentabilidade crítica busca articular o direito à cidade, a crítica à “tecnocratização” da sustentabilidade e a defesa de um desenvolvimento orientado à ampliação das capacidades humanas e não humanas.

2.7. URBANISMO E PODER JUDICIÁRIO: LIMITES DA JURISPRUDÊNCIA E POTENCIAL TRANSFORMADOR

A atuação do Judiciário em matéria urbanística ainda reproduz uma racionalidade utilitarista e tecnocrática, muitas vezes desconsiderando impactos sociais e territoriais e reforçando um planejamento fragmentado. A pesquisa empírica de Alfonsin²⁹¹ mostra que, mesmo após a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, prevalece o paradigma civilista, com decisões que tratam a propriedade como direito absoluto e resistem à aplicação da função social. Embora o Estatuto da Cidade proponha uma lógica pública e coletiva, sua efetividade depende de transformação cultural e de maior protagonismo estatal.

Trata-se de um retrato nítido de um sistema de justiça que permanece preso a uma racionalidade jurídica formalista, fragmentada e desconectada das urgências socioambientais e urbanas. Essa postura judicial distancia-se de paradigmas como a sustentabilidade crítica, a justiça ecológica e o direito à cidade. Documentos como o ODS 11, ODUS²⁹², e a Nova Agenda Urbana²⁹³, aliados a referenciais teóricos como o direito responsivo

²⁹¹ Alfonsin, A ordem jurídico-urbanística e o Judiciário, 2016, p. 426-429, 448.

²⁹² Brasil, PNDU – ODUS, 2023c.

²⁹³ ONU, Nova Agenda Urbana, 2016, p. 3-6.

e a teoria das capacidades, oferecem bases para renovar a atuação judicial. O constitucionalismo responsivo propõe que o Judiciário atue como agente ativo de concretização de direitos, superando a leitura estrita do positivismo e enfrentando desigualdades socioespaciais.

Considerando o objeto deste estudo, que promove uma crítica à atuação do Poder Judiciário na abordagem do direito urbanístico, analisou-se o acervo jurisprudencial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC)²⁹⁴ visando verificar de que modo o direito urbanístico vem sendo promovido e em que medida o Estatuto da Cidade foi aplicado em casos concretos, considerando temas fundamentais do novo paradigma urbanístico, como o direito à cidade e o direito à moradia, para verificar se impera a filiação do tribunal ao paradigma civilista.

Nesta pesquisa, analisaram-se acórdãos do TJSC entre 2016 e 2025, primando-se assim por um decurso de tempo que conferiria maturidade à aplicação do Estatuto da Cidade, bem como em um cenário onde importantes documentos relativos ao urbanismo, como a NAU e o ODS 15 elaborados após 2015, que, unidos ao Estatuto da Cidade e à Constituição, oferecem arcabouço normativo sólido para a transformação do paradigma urbano. As palavras-chave utilizadas incluíram: “direito urbanístico” e “Município”; “estatuto da cidade” e plano diretor”; “direito urbanístico” e “direito à cidade”; “cidade” e “desenvolvimento sustentável”; “função social da propriedade” e “desenvolvimento sustentável”; função social da propriedade; “função social da cidade”; “direito à moradia” e “social”; “direito à moradia” e “meio ambiente”, “usucapião especial” e “situação de

²⁹⁴ A análise concentrou-se em decisões de segundo grau, embora seja possível que existam ações julgadas em primeira instância que não foram objeto de recurso. Contudo, a própria natureza dos conflitos urbanísticos — que envolvem em regra a implementação de políticas públicas e a tutela de direitos sociais fundamentais — tende a provocar a interposição de recursos. A relevância dos interesses discutidos, o impacto sobre a atuação do poder público e as repercussões financeiras e estruturais das decisões tornam razoável supor que grande parte desses litígios chegue à instância recursal. Ademais, o reexame necessário previsto no artigo 496 do CPC condiciona a eficácia de sentenças desfavoráveis à Fazenda Pública, impondo sua remessa ao tribunal, ainda que não haja recurso das partes.

rua”.²⁹⁵ Analisaram-se apelações, agravos de instrumento e alguns embargos de declaração quando com efeitos infringentes. As ações predominantes nas respectivas áreas foram Ações Cíveis Públicas, Regularização Fundiária e Demolitórias.

A busca inicial pelo termo “direito urbanístico” resultou em 149 ocorrências, reduzidas a 67 ao se associar ao termo “Município”. Desse total, 21 julgados foram selecionados por tratarem diretamente da atuação municipal na ordem urbana, destacando-se alguns deles.

Nos casos de regularização de loteamentos, seis decisões reconheceram a omissão municipal na fiscalização e a responsabilidade subsidiária pela regularização, com fundamento no art. 40 da Lei 6.766/79.²⁹⁶ Em alguns, houve também reconhecimento de dano ambiental²⁹⁷ ou determinação de medidas como fiscalização intensificada, placas informativas e eventual demolição²⁹⁸. Os julgados iniciais revelam uma tendência de reconhecer a responsabilidade municipal diante da omissão na fiscalização e no planejamento urbano, mas o tribunal não avança na construção de soluções estruturais, limitando-se a uma atuação essencialmente reativa.

Decisões envolvendo Blumenau e Xaxim reforçam a omissão municipal, seja pela aquisição de imóvel irregular para abrigar vítimas de enchentes sem regularização²⁹⁹, seja pela tentativa de eximir-se de responsabilidade pela regularização de loteamento clandestino³⁰⁰. O Tribunal barrou a tentativa de São Miguel do Oeste de desafetar área institucional sem compensação³⁰¹ e impediu alteração do Plano Diretor

²⁹⁵ Considerando não ser este o enfoque principal da tese, a pesquisa limitou-se à análise das ementas e, em alguns casos, dos acórdãos.

²⁹⁶ TJSC, Ap 5004376-14.2022.8.24.0006, 2025e.

²⁹⁷ TJSC, Ap 5001187-40.2020.8.24.0057, 2023a.

²⁹⁸ TJSC, Ap 5000766-70.2020.8.24.0018, 2022l.

²⁹⁹ TJSC, Ap/RN 0020210-93.2009.8.24.0008, 2021b.

³⁰⁰ TJSC, Ap/RN 0900038-36.2016.8.24.0081, 2021c.

³⁰¹ TJSC, Ap 5001537-08.2019.8.24.0075, 2024a.

de Xanxerê que visava incluir áreas rurais no perímetro urbano sem planejamento³⁰², bem como, no caso *Brava Beach Eco Residence*, em Itajaí negou a revalidação de licença ambiental pelo descumprimento de TAC.³⁰³ Nas ações demolitórias, o TJSC determinou a derrubada de construções irregulares e de muro em calçada pública³⁰⁴, reforçando a defesa do espaço público, mas em demandas isoladas e fragmentadas.

Em ações sobre fornecimento de serviços em áreas irregulares, a jurisprudência oscilou entre garantir água³⁰⁵ e energia elétrica³⁰⁶, com base na dignidade da pessoa humana, e negar tais serviços em áreas protegidas, reforçando a prevalência da lógica da propriedade formal, onde a ausência de regularização fundiária é utilizada como fundamento para negar acesso a direitos essenciais.³⁰⁷

A pesquisa pelos termos “Estatuto da Cidade” e “Plano Diretor” identificou 21 acórdãos, todos decorrentes de ações propostas pelo Ministério Público. O STF, no Tema 348³⁰⁸ consolidou o Plano Diretor como norma vinculante e central para a política urbana, exigindo revisões periódicas, vedando alterações arbitrárias e reconhecendo a omissão municipal como inconstitucionalidade.

No TJSC, a aplicação desse entendimento aparece de forma heterogênea. Em Blumenau, reconheceu-se a omissão municipal diante

³⁰² TJSC, Ap 0900135-39.2016.8.24.0080, 2024p.

³⁰³ TJSC, Ap 5003997-55.2023.8.24.0033, 2024q.

³⁰⁴ TJSC, Ap 0900060-60.2017.8.24.0081, 2020b; TJSC, Ap 0052010-15.2010.8.24.0038, 2020c.

³⁰⁵ TJSC, Ap 5009038-31.2020.8.24.0090, 2023d.

³⁰⁶ TJSC, Ap 0301777-38.2017.8.24.0282, 2023e.

³⁰⁷ TJSC, Ap 5001659-65.2020.8.24.0040, 2022m; TJSC, Ap 0301934-45.2016.8.24.0282, 2022n; TJSC, Ap 0318355-93.2015.8.24.0008, 2022o; TJSC, Ap 0315359-24.2017.8.24.0018, 2021e; TJSC, Ap 0303109-80.2017.8.24.0010, 2020d; TJSC, AI 4020034-21.2019.8.24.0000, 2020e; TJSC, AI 4002565-93.2018.8.24.0000, 2019a; TJSC, Ap 0300521-94.2016.8.24.0282, 2019b; TJSC, AI 0025674-78.2016.8.24.0000, 2017a; TJSC, AI 0010885-74.2016.8.24.0000, 2017b; TJSC, AI 0025491-10.2016.8.24.0000, 2017c.

³⁰⁸ STF Tema 348 – plano diretor, 2010.

do risco de deslizamentos, determinando medidas técnicas sob pena de multa³⁰⁹, representando um avanço na responsabilização do poder público pela segurança urbana, sobretudo por impor à administração a adoção de medidas concretas, saindo do campo meramente punitivo. Três ACPs buscaram a elaboração ou revisão do Plano Diretor³¹⁰, destacando-se Balneário Camboriú, onde o Tribunal reformou sentença de improcedência e ordenou a revisão em 120 dias, sob pena de multa diária³¹¹.

Em relação às alterações legislativas, duas ADIs³¹² e uma ACP^{313,314} declararam inconstitucionais leis municipais por ausência de participação democrática e planejamento adequado, enquanto em um caso o Tribunal validou a alteração³¹⁵. Em Governador Celso Ramos, questionou-se a Lei Complementar 1.594/22, que visava regularizar construções irregulares³¹⁶, e em Balneário Camboriú discutiu-se a Lei nº 3.681/2014³¹⁷, com reconhecimento da omissão municipal na revisão do plano.

Esse cenário evidencia que a disputa sobre o Plano Diretor tem ocorrido, sobretudo, em municípios de alta valorização imobiliária, demonstrando influência da especulação imobiliária sobre os planos diretores, frequentemente alterados para atender interesses privados. Embora o Judiciário atue na contenção de retrocessos, sua atuação é pontual e reativa, sem configurar um controle sistemático da política urbana. O número restrito de acórdãos evidencia baixa judicialização, restrita ao MP

³⁰⁹ TJSC, Ap/RN 5016598-13.2019.8.24.0008, 2023c.

³¹⁰ TJSC, Ap/RN 0900009-78.2019.8.24.0081, 2022h; TJSC, Ap/RN 5001023-71.2019.8.24.0005, 2022p; TJSC, RNC 0001615-69.2019.8.24.0081, 2021c.

³¹¹ TJSC, Ap/RN 5001023-71.2019.8.24.0005, 2022p.

³¹² TJSC, ADI 8000404-13.2016.8.24.0000, 2019c; TJSC, ADI 9114454-69.2015.8.24.0000, 2017d.

³¹³ Mediante argumentos duvidosos, a administração defendeu-se: [...] defenderam a constitucionalidade da norma, sob o argumento de que a participação popular é exigida somente na elaboração e fiscalização do Plano Diretor, mas não na sua modificação ou revisão.

³¹⁴ TJSC, ADI 5063823-14.2023.8.24.0000, 2024r.

³¹⁵ TJSC, Ap 5018563-43.2022.8.24.0033, 2023b.

³¹⁶ TJSC, ADI 5063823-14.2023.8.24.0000, 2024r.

³¹⁷ TJSC, AI 1000997-64.2016.8.24.0000, 2018a.

como autor, sem participação de outros atores. Ademais, a legitimidade da intervenção judicial foi contestada em diversas defesas, mas os julgados sustentaram a competência do Judiciário com base em precedentes das cortes superiores para garantir a ordem urbanística e controlar omissões estatais.

A pesquisa pelos termos “direito urbanístico” e “direito à cidade” resultou em somente um acórdão, referente a ação demolitória em Porto Belo, que confirmou a demolição de residência em ZPP³¹⁸. O conceito foi usado de forma instrumental, restrito à defesa do espaço público. Na busca apenas por “direito à cidade” surgiram cinco acórdãos, dois de ações demolitórias³¹⁹ — em que se ordenou a demolição de construções sobre calçada — e três de ACPs, entre elas a de regularização de loteamento clandestino, estendida a dois recursos sobre danos morais coletivos³²⁰. Em nenhum caso o direito à cidade foi abordado em sua dimensão coletiva ou emancipatória.

A pesquisa com “cidade” e “desenvolvimento sustentável” identificou nove acórdãos, em sua maioria com uso superficial do termo. Destaca-se o tombamento de prédio histórico³²¹, menções a secretarias municipais³²² e mandados de segurança autorizando edificações em áreas próximas a corpos d’água, decisões mantidas pelo Tribunal³²³. O fundamento comum foi precedente que pondera entre função social da propriedade e desenvolvimento sustentável, mas que, na prática, tem servido para flexibilizar normas ambientais em favor da expansão imobiliária.

³¹⁸ TJSC, Ap 0006604-95.2006.8.24.0139, 2021f.

³¹⁹ TJSC, Ap 0302084-63.2014.8.24.0163, 2022q; TJSC, Ap 0006604-95.2006.8.24.0139, 2021f.

³²⁰ TJSC, Ap 0900023-13.2018.8.24.0044, 2020a.

³²¹ TJSC, AI 5066921-70.2024.8.24.0000, 2024n.

³²² TJSC, Ap 0005263-56.2004.8.24.0025, 2023f; TJSC, Ap 0003806-66.2012.8.24.0038, 2016a; TJSC, AI 2015.032714-6, 2016b.

³²³ TJSC, RNC 0302025-14.2014.8.24.0054, 2017f; TJSC, RNC MS 2015.090280-3, 2016c; TJSC, RNC 0304531-26.2015.8.24.0054, 2016d; TJSC, Ap 0301223-33.2015.8.24.0037, 2016e.

Assim, constata-se que tanto o direito à cidade quanto o desenvolvimento sustentável aparecem de modo episódico e desvirtuado na jurisprudência catarinense, geralmente como justificativa pontual para demolições ou flexibilizações ambientais, reforçando a centralidade da propriedade privada e do crescimento econômico imediato, em detrimento de princípios como a função social da propriedade, a gestão democrática da cidade e a sustentabilidade crítica.

A pesquisa pelo termo “função social da propriedade” revelou 343 acórdãos; associada a “sustentabilidade” não houve resultado e, com “desenvolvimento sustentável”, apenas seis, evidenciando a dissociação entre ambos. Dois casos trataram de construções em áreas de preservação: em um, manteve-se a autorização³²⁴ e, em outro, o Tribunal reformou a sentença, liberando a obra sob o argumento de que “a situação ambiental não se modificaria”³²⁵, padrão também visto em outras ações junto a corpos d’água³²⁶. Nessas hipóteses, observa-se seletividade: flexibilização em favor de interesses econômicos e rigidez frente às ocupações populares.

A busca conjunta com “usucapião” resultou em 214 acórdãos; após filtragem³²⁷, 23 julgados foram analisados. No mesmo sentido da crítica acima realizada, quanto à seletividade de aplicação da função social da propriedade, a mesma lógica aparece nos demais julgados ora analisados. Em reintegração de posse, o Tribunal rejeitou a alegação de função social

³²⁴ TJSC, RNC 0300900-40.2015.8.24.0033, 2023g.

³²⁵ TJSC, Ap/RN 0301768-66.2016.8.24.0038, 2017e.

³²⁶ TJSC, RNC 0302025-14.2014.8.24.0054, 2017f; TJSC, RNC MS 2015.090280-3, 2016c; TJSC, RNC 0304531-26.2015.8.24.0054, 2016d; TJSC, Ap 0301223-33.2015.8.24.0037, 2016e.

³²⁷ Eliminou-se os termos “usucapião” e “moradia”, uma vez que serão tratados em pesquisas específicas voltadas à análise sobre moradia e meio ambiente. Com essa filtragem, restaram 107 julgados e, diante do volume, optou-se pela análise qualitativa de uma amostra de 40 acórdãos, abrangendo decisões até o final do ano de 2022. Foram excluídos, nesse processo, julgados de caráter meramente processual e, ao final da triagem, consolidou-se um universo de 23 julgados efetivamente representativos para a análise crítica sobre a aplicação do princípio da função social da propriedade no âmbito da política urbana.

feita por ocupante de 15 anos em área destinada a porto privado³²⁸; nos conflitos sobre bens dominicais em Joinville³²⁹, Chapecó³³⁰ e terreno de marinha³³¹, prevaleceu a Súmula 340 do STF (Brasil, 1963), ignorando o abandono e a destinação social, com aplicação patrimonialista do direito. Em outros três julgados, determinou-se a demolição de construções em áreas protegidas sem considerar vulnerabilidade social³³², enquanto em disputa possessória favoreceu-se a posse consolidada, sem ponderação sobre função social³³³.

Embora a Súmula tenha sido consolidada em 1963, sua aplicação irrestrita ignora as transformações constitucionais e sociais posteriores, especialmente a incorporação da função social da propriedade como princípio estruturante da ordem urbana e da política fundiária no Brasil. A decisão de afastar qualquer ponderação sobre a função social desses imóveis — mesmo quando ocupados há mais de 18 anos, como nos casos de Joinville e Chapecó — revela uma leitura estritamente patrimonialista, que privilegia o domínio formal do Estado sem considerar o abandono, a inatividade pública ou a destinação social do bem. Essa contradição torna evidente a necessidade de reinterpretação da função social dos bens dominicais à luz dos princípios constitucionais contemporâneos, de modo a compatibilizar a proteção do patrimônio público com o direito à cidade e às funções sociais do território.³³⁴

Exceções são raras: em um caso, exigiu-se perícia prévia à demolição para avaliar a regularização.³³⁵ Essa decisão representa uma exceção na

³²⁸ TJSC, Ap 0004417-14.2010.8.24.0030, 2022k.

³²⁹ TJSC, Ap 5020855-20.2021.8.24.0038, 2023i.

³³⁰ TJSC, Ap 0311622-76.2018.8.24.0018, 2024m.

³³¹ TJSC, Ap 0308917-27.2017.8.24.0023, 2023h.

³³² TJSC, Ap/RN 0901790-08.2016.8.24.0125, 2024o; TJSC, Ap 0309063-83.2018.8.24.0039, 2022i.

³³³ TJSC, AI 4023216-15.2019.8.24.0000, 2022j.

³³⁴ Sugere-se a leitura de: Carvalho; Cutrim Filho, *Usucapião de bens dominicais* e Alexy, 2023.

³³⁵ TJSC, Ap 5006467-59.2022.8.24.0012, 2024s.

jurisprudência catarinense, ao reconhecer, ainda que timidamente, a necessidade de ponderação entre proteção ambiental e o direito social à moradia. Em outro, a função social foi aplicada para viabilizar linha de transmissão elétrica em imóvel privado³³⁶. Aqui, curiosamente, o princípio é acionado para justificar intervenções de interesse coletivo, mas, contraditoriamente, não é reconhecido quando se trata de assegurar a permanência de populações vulneráveis em áreas ocupadas.

Constata-se, assim, que embora a função social esteja presente no discurso jurídico, sua aplicação concreta no TJSC é conservadora, patrimonialista e dissociada da realidade socioeconômica, reforçando a mercantilização do solo e invisibilizando populações vulneráveis.

A expressão “função social da cidade” apareceu em apenas três julgados: no agravo sobre ligação de energia em área sem habite-se³³⁷, em que o termo foi usado para negar o pedido, destacando-se que os ocupantes não eram de baixa renda; em apelação que igualmente negou alvará de conformidade para energia em edificação clandestina³³⁸; e em ACP sobre elaboração de Plano Diretor³³⁹. Em todos, a noção foi instrumentalizada para restrições administrativas, sem valorização de seu caráter transformador.

Já o “direito à moradia” apareceu em 408 julgados (mais de 200 com “social”), dos quais 60 foram analisados³⁴⁰. Em ocupações em APP³⁴¹ e faixas de rodovias³⁴², prevaleceu a proteção ambiental e a segurança, sem consideração adequada da vulnerabilidade. No julgado de 2022,

³³⁶ TJSC, Ap 0301146-94.2016.8.24.0067, 2022g.

³³⁷ TJSC, AI 5053265-17.2022.8.24.0000, 2023q.

³³⁸ TJSC, Ap 0300276-10.2018.8.24.0025, 2021a.

³³⁹ TJSC, Ap/RN 0900009-78.2019.8.24.0081, 2022h.

³⁴⁰ Priorizando-se aqueles em que a dimensão social foi considerada na fundamentação da decisão.

³⁴¹ TJSC, Ap/RN 0900066-83.2014.8.24.0045, 2022h.

³⁴² TJSC, Ap 5008772-94.2023.8.24.0007, 2024v.

por exemplo, o Tribunal negou qualquer alternativa habitacional sob o argumento de que não foi comprovada vulnerabilidade extrema, enquanto no de 2024 sequer há qualquer consideração sobre a condição social dos ocupantes — ausência que, por si só, escancara uma postura formalista e desconectada da realidade social dos afetados.

Em áreas de risco³⁴³, o Tribunal manteve demolições, mas reconheceu a necessidade de alternativas habitacionais. Quando não havia risco imediato, remoções foram condicionadas à inclusão em programas sociais ou oferta de abrigos³⁴⁴, postura também adotada em reintegrações com exigência de moradia alternativa³⁴⁵. Embora sinalizem uma evolução jurisprudencial, essas decisões continuam atreladas à análise casuística, sem consolidar um entendimento estável sobre o direito à moradia como obrigação incondicionada do Estado.

Casos de auxílio-moradia revelam pragmatismo: em um, o benefício foi concedido diante da grave condição de saúde de criança, reconhecendo, corretamente, que a moradia é pressuposto para a efetivação de outros direitos fundamentais³⁴⁶; em outro, porém, foi negado por já existir auxílio-aluguel e programa habitacional³⁴⁷. Esses julgados revelam que o direito à moradia segue sendo tratado de forma fragmentada e subordinada à lógica da escassez e da discricionariedade estatal. Como alerta Betânia Alfonsin³⁴⁸, o direito à moradia não pode ser reduzido a uma liberalidade administrativa, mas deve ser entendido como um direito fundamental que demanda políticas públicas permanentes, capazes de enfrentar estruturalmente os passivos históricos de desigualdade urbana.

³⁴³ TJSC, Ap 0308578-57.2016.8.24.0038, 2018g.

³⁴⁴ TJSC, AI 5041258-22.2024.8.24.0000, 2024w; TJSC, Ap 0300065-13.2018.8.24.0012, 2022e.

³⁴⁵ TJSC, AI 5056169-44.2021.8.24.0000, 2024x; TJSC, Ap 0309111-79.2017.8.24.0038, 2022d.

³⁴⁶ TJSC, Ap 0900235-25.2016.8.24.0005, 2020f.

³⁴⁷ TJSC, RC 5003178-50.2024.8.24.0012, 2025c.

³⁴⁸ Alfonsin, A ordem jurídico-urbanística e o Judiciário, 2016.

A contradição se aprofunda quando analisados os julgados que envolvem o embate entre direito à moradia e tutela ambiental. O embate revelou 22 decisões, nas quais majoritariamente favoreceu a tutela ambiental, inclusive em imóveis de veraneio.³⁴⁹ Em seis julgados, porém, houve prevalência da moradia. Destaca-se o julgado de abril de 2024³⁵⁰, que determinou a tentativa de regularização da ocupação e, não sendo possível, a garantia de moradia alternativa mediante aluguel social. Embora represente avanço, carece de prazos definidos, obrigações claras para a Administração e sanções em caso de descumprimento, o que compromete sua efetividade.

Também houve decisões de proteção ambiental mitigada, que condicionaram desocupação de APPs à realocação prévia, com prazos de dois anos ou seis meses³⁵¹.

A análise demonstra critérios inconsistentes: em alguns casos, admite-se permanência em áreas consolidadas³⁵²; em outros, determina-se remoção imediata sem alternativas.³⁵³ Em geral, o direito à moradia segue fragmentado e subordinado à lógica da escassez, tratado como liberalidade administrativa, enquanto o discurso ambiental, por vezes, legitima remoções que aprofundam a segregação socioespacial. Apesar de avanços pontuais, a jurisprudência permanece casuística e conservadora, sem impor ao Estado políticas habitacionais estruturantes.

Outro tema central da pesquisa refere-se aos conflitos fundiários urbanos. A despeito da existência de normas constitucionais, infraconstitucionais e regulamentares — como os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (Brasil, 1988), o Estatuto da Cidade (Lei

³⁴⁹ TJSC, Ap 0904398-56.2019.8.24.0033, 2025d; TJSC, Ap 0300952-31.2016.8.24.0282, 2024s.

³⁵⁰ TJSC, Ap 5038433-93.2021.8.24.0038, 2024b.

³⁵¹ TJSC, RNC 0900211-78.2014.8.24.0033, 2017g.

³⁵² TJSC, Ap 0050663-73.2012.8.24.0038, 2018h.

³⁵³ TJSC, Ap 5008772-94.2023.8.24.0007, 2024v; TJSC, Ap/RN 0900066-83.2014.8.24.0045, 2022f.

n.º 10.257/2001), a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n.º 6.766/1979)³⁵⁴, a Lei n.º 13.465/2017³⁵⁵, que disciplina a regularização fundiária, bem como normas processuais, como o Código de Processo Civil (Lei n.º 13.105/2015)³⁵⁶, que trouxe inovações importantes nas ações possessórias, como a tutela coletiva e o apoio às soluções consensuais, e a Lei da Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347/1985)³⁵⁷, que permite a tutela coletiva dos interesses urbanísticos e fundiários —, que estruturam a política urbana e o ordenamento do território, a gestão dos conflitos fundiários ainda se dá de forma fragmentada, majoritariamente por meio de ações individuais, desprovidas de uma abordagem estruturante, dialógica e alinhada aos princípios constitucionais da função social da propriedade, do direito à moradia e da dignidade humana.

O Conselho Nacional de Justiça, por sua vez, apenas emitiu orientações recentes: a Recomendação³⁵⁸ n.º 22/2009 e, durante a pandemia, a Recomendação n.º 90/2021³⁵⁹, visando orientar os órgãos do Poder Judiciário a adotarem cautelas na solução de conflitos que envolviam desocupações coletivas de imóveis urbanos e rurais durante aquele período.

Embora o CPC/2015³⁶⁰ tenha trazido avanços — audiência prévia de mediação em “posse velha” (art. 565), audiência de justificação (art. 562), inspeção judicial (art. 481) e reconhecimento da posse coletiva (art. 554, §1º) —, pesquisa empírica do CNJ/INSPER revelou baixa aplicação prática: audiências de justificação em 12–25% dos casos, inspeções em menos de 2%, mediações em apenas 20%, menções a vulneráveis em 1–4%

³⁵⁴ Brasil, Lei n. 6.766/1979 (parcelamento do solo urbano), 1979.

³⁵⁵ Brasil, Lei n. 13.465/2017 (regularização fundiária), 2017.

³⁵⁶ Brasil, CPC (Lei n. 13.105/2015), 2015.

³⁵⁷ Brasil, Lei n. 7.347/1985 (ação civil pública), 1985.

³⁵⁸ As Recomendações do CNJ não têm força normativa para impor obrigações jurídicas vinculantes, mas apenas têm caráter orientador e indutivo, voltado à uniformização de práticas e à melhoria da gestão judiciária.

³⁵⁹ CNJ, Recomendação n.º 90/2021 (desocupações coletivas na pandemia), 2021.

³⁶⁰ Brasil, CPC (Lei n. 13.105/2015), 2015.

e uso do argumento da função social em 1–7%. Predomina a aceitação do registro imobiliário como prova de posse, em desvio de finalidade, e um discurso estigmatizante que classifica ocupantes como “invasores”, aprofundando exclusão social.³⁶¹

Na usucapião especial urbana, foram analisados 31 acórdãos dentre 114 identificados. Em 12 houve reconhecimento do direito, seis confirmando sentenças³⁶² e seis reformando improcedências³⁶³, reconhecendo posse pacífica, *animus domini* e ausência de oposição efetiva. Porém, em 18 acórdãos prevaleceu o formalismo: confirmações de improcedência³⁶⁴, ação rescisória³⁶⁵, reforma de sentença de procedência³⁶⁶ e cassação com improcedência direta³⁶⁷. Os fundamentos foram posse precária (comodato, locação, contrato inadimplido), área superior a 250 m², interrupções por ações reivindicatórias, bens públicos, ausência de *animus domini* e falta de documentos.

Há ainda decisões punitivas, como a que reconheceu má-fé por posse não comprovada³⁶⁸ e fraude por tentativa de usucapião de área superior a 600 m².³⁶⁹ De forma coerente com a postura patrimonialista, o TJSC

³⁶¹ INSPER; CNJ, Conflitos fundiários coletivos – relatório, 2021, p. 107-108.

³⁶² TJSC, Ap 5001820-90.2020, 2025b.

³⁶³ TJSC, Ap 0007898-48.2008, 2025a; TJSC, Ap 0301015-08.2017.8.24.0125, 2024c; TJSC, Ap 5000621-57.2022.8.24.0078, 2024d; TJSC, Ap 0302500-31.2016.8.24.0011, 2023s; TJSC, Ap 0314643-94.2017.8.24.0018, 2023t.

³⁶⁴ TJSC, Ap 5010846-14.2021.8.24.0033, 2024e; TJSC, Ap 0052495-20.2007.8.24.0038, 2024f; TJSC, Ap 5002004-46.2020.8.24.0141, 2024g; TJSC, Ap 0001997-02.2013.8.24.0072, 2024h; TJSC, Ap 5011952-90.2020.8.24.0018, 2024i; TJSC, Ap 0500167-59.2013.8.24.0163, 2024k; TJSC, Ap 5002050-47.2021.8.24.0061, 2023j; TJSC, Ap 0304447-25.2018.8.24.0020, 2023k; TJSC, Ap 0311870-47.2015.8.24.0018, 2023l; TJSC, Ap 0018672-47.2013.8.24.0005, 2023m; TJSC, Ap 0301668-50.2015.8.24.0005, 2023n; TJSC, Ap 0015834-68.2012.8.24.0005, 2023o; TJSC, Ap 0001620-23.2009.8.24.0023, 2022a; TJSC, Ap 0306781-93.2014.8.24.0045, 2022b; TJSC, Ap 0020750-37.2011.8.24.0020, 2022c.

³⁶⁵ TJSC, AR 5001399-33.2023.8.24.0000, 2024t.

³⁶⁶ TJSC, Ap 0310673-57.2015.8.24.0018, 2024u.

³⁶⁷ TJSC, Ap 0023223-89.2008.8.24.0023, 2023p.

³⁶⁸ TJSC, Ap 5002004-46.2020.8.24.0141, 2024g.

³⁶⁹ TJSC, Ap 0001997-02.2013.8.24.0072, 2024h.

também fecha a porta à usucapião de bens públicos, mantendo a vedação constitucional sem ponderar a função social³⁷⁰. Assim, a jurisprudência catarinense revela baixa assimilação dos instrumentos processuais do CPC/2015 e resistência à efetividade da função social da propriedade.

A pesquisa pelo termo “situação de rua” revelou que, apesar da recente visibilidade do tema, o tratamento judicial segue contraditório e insuficiente. A Resolução n.º 425/2021 do CNJ (2021) fixou diretrizes para garantir acesso à justiça dessa população, como atendimento humanizado, dispensa de documentos, uso de endereços de referência, produção de prova oral e articulação com a rede de proteção em casos de remoção. No campo criminal, a norma orienta a análise proporcional das cautelares, desaconselha prisão preventiva pela mera ausência de endereço fixo, recomenda evitar multas e monitoração eletrônica, e garante progressão de regime mesmo sem domicílio (CNJ, 2021).

No plano do processo estrutural, a ADPF 976 (2022) reforçou o reconhecimento da hipervulnerabilidade dessa população e a omissão estatal na execução da Política Nacional para a População em Situação de Rua³⁷¹.

No TJSC, foram identificados 70 acórdãos, mas a maioria não se voltou à proteção dessa população. Nos processos criminais (34), a condição de rua foi usada como fundamento para prisão preventiva³⁷², revelia³⁷³ e até afastamento de excludente de ilicitude³⁷⁴, em descompasso com a jurisprudência do STJ e com a própria Resolução n.º 425. Embora haja decisões sensíveis, como a que afastou cautelares inexequíveis³⁷⁵

³⁷⁰ TJSC, Ap 0311622-76.2018.8.24.0018, 2024m; TJSC, Ap 5020855-20.2021.8.24.0038, 2023i; TJSC, Ap 0308917-27.2017.8.24.0023, 2023h.

³⁷¹ Brasil, Decreto n. 7.053/2009 (Política Nacional para a População em Situação de Rua), 2009a.

³⁷² TJSC, HC 5079757-75.2024.8.24.0000, 2025f.

³⁷³ TJSC, ApCrim 0014361-51.2016.8.24.0023, 2024aa.

³⁷⁴ TJSC, ApCrim 5005228-28.2024.8.24.0019, 2024j.

³⁷⁵ TJSC, HC 5016413-23.2024.8.24.0000, 2024z.

ou dispensou fiança³⁷⁶, predomina a lógica punitivista. Na esfera cível (21 julgados), a condição de rua aparece em medidas gravosas, como destituição do poder familiar³⁷⁷ e citação por edital, prática que invisibiliza a população, em contradição com o Decreto n.º 7.053/2009.³⁷⁸

Entre as exceções, destaca-se o habeas corpus coletivo da Defensoria Pública, no qual o TJSC reconheceu que a “Operação Choque de Ordem”, em Florianópolis, configurava remoção compulsória indireta e violava direitos fundamentais, deferindo a ordem em favor dos impetrantes³⁷⁹. Nas ações civis públicas, apenas dois casos foram localizados: em Joinville, confirmou-se a obrigação de elaborar diagnóstico socioterritorial da população em situação de rua, afastando a reserva do possível e a separação dos poderes, ao reconhecer a omissão estatal no cumprimento de dever jurídico imposto pela CF, pela LOAS e pelo Decreto n.º 7.053/2009^{380,381}; e em Balneário Camboriú, o Tribunal deferiu parcialmente liminar para impedir remoções forçadas no âmbito da política “Clínica Social”, marcada por denúncias de higienização social, fazendo referência expressa à ADPF 976³⁸².

Apesar desses avanços pontuais, a jurisprudência catarinense ainda trata a condição de rua de forma estigmatizante, como critério de desqualificação social, em vez de reconhecê-la como vetor de hipervulnerabilidade que demanda proteção reforçada.

Com efeito, o exame da jurisprudência evidencia um padrão conservador e fragmentado. Nas ações envolvendo “direito urbanístico” e

³⁷⁶ TJSC, HC 5066594-62.2023.8.24.0000, 2023u.

³⁷⁷ TJSC, Ap 5002210-19.2022.8.24.0035, 2022r.

³⁷⁸ Brasil, Decreto n. 7.053/2009 (Política Nacional para a População em Situação de Rua), 2009a.

³⁷⁹ TJSC, RSE 5047692-55.2024.8.24.0023, 2024y.

³⁸⁰ Brasil, Decreto n. 7.053/2009 (Política Nacional para a População em Situação de Rua), 2009a.

³⁸¹ TJSC, Ap 5005822-58.2019.8.24.0038, 2021g.

³⁸² TJSC, AI 5033107-04.2023.8.24.0000, 2023r.

“Município”, a atuação judicial restringe-se à regularização de loteamentos e contenção de ilegalidades, sem indução de políticas urbanas inclusivas. Em temas como fornecimento de serviços essenciais, prevalece uma visão formalista que ignora a vulnerabilidade social. Municípios, por sua vez, frequentemente se omitem de suas responsabilidades constitucionais.

Quanto ao “Estatuto da Cidade” e aos “Planos Diretores”, os julgados reconhecem omissões na revisão periódica e invalidam alterações legislativas sem participação social, sobretudo em contextos de pressão imobiliária. Ainda que o Judiciário atue para conter abusos, sua intervenção permanece pontual, revelando baixa mobilização do Ministério Público na fiscalização da política urbana e uso limitado do Estatuto como instrumento de ordenação justa.

O “direito à cidade” aparece meramente retórico, sem incorporação substantiva como categoria estruturante. O mesmo ocorre com o “desenvolvimento sustentável”, aplicado abstratamente e, muitas vezes, instrumentalizado para flexibilizar normas ambientais em favor de interesses econômicos.

No tocante à “função social da propriedade” e “usucapião especial” a jurisprudência adota perspectiva patrimonialista, desconsiderando vulnerabilidades sociais em reintegrações e demolições. A “função social da cidade” é quase inexistente, invocada apenas para negar serviços básicos, sem caráter inclusivo. O “direito à moradia”, por sua vez, é tratado de forma assistencialista, subordinado a condicionantes ambientais ou fundiárias, e raramente acompanhado de medidas efetivas de reassentamento. Na interseção com o meio ambiente, a moradia cede espaço à tutela ambiental, muitas vezes sem compatibilização, legitimando remoções forçadas e reforçando desigualdades.

2.8. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO: SUSTENTABILIDADE CRÍTICA E DIREITO À CIDADE COMO EIXOS DE RECONSTRUÇÃO

Para exposição dos marcos conceituais trabalhados ao longo do capítulo, propõe-se, inicialmente, um quadro síntese com os principais conceitos desenvolvidos:

Quadro 5 - Conceitos centrais do Capítulo 2

Conceito	Descrição e Enfoque
Cidade	A cidade é a forma física, histórica e institucionalizada do espaço, mas também espaço simbólico e material de conflitos, onde se expressam desigualdades, identidades e disputas por poder e pertencimento.
Urbano	O urbano é a dimensão social e relacional que transcende a forma física da cidade, correspondendo ao modo de vida, às práticas cotidianas e à apropriação coletiva do espaço, constituindo-se como totalidade em permanente reinvenção.
Influência do Urbano sobre a Cidade	O urbano transforma a cidade ao ressignificar seus espaços materiais, inserindo práticas sociais e modos de vida que tanto podem reproduzir desigualdades quanto abrir possibilidades emancipatórias, em um movimento constante de tensão e disputa.
Colonialidade do Espaço Urbano	Denúncia da continuidade das lógicas coloniais na organização do território urbano brasileiro, que perpetuam concentração fundiária, exclusão racial e econômica e dinâmicas de necropolítica.
Segregação Socioespacial	Processo de exclusão territorial de grupos vulnerabilizados, resultando em desigualdade de acesso a direitos e serviços básicos, reforçado pela seletividade estatal, pela aporofobia e pelo racismo estrutural.
Captura Tecnocrática dos Instrumentos Urbanos	Estatuto da Cidade, PNDU e Agenda 2030, embora inovadores, são esvaziados na prática por lógicas tecnocráticas, fragmentação federativa e interesses do mercado imobiliário.

Conceito	Descrição e Enfoque
Aporofobia	Rejeição social e institucional aos pobres, que legitima políticas expulsórias e punitivistas.
Necropolítica	Gestão seletiva da morte, expressa na violência estatal contra populações empobrecidas e racializadas. Denuncia remoções violentas e letalidade policial, indicando a urgência de políticas de segurança cidadã e governança democrática.
Função Social da Propriedade e da Cidade	Princípios constitucionais que devem regular o uso do solo, garantindo justiça territorial e acesso equitativo à cidade.
Problemas Estruturais Urbanos brasileiros	O Brasil apresenta profunda desigualdade entre municípios quanto a porte, infraestrutura e capacidade institucional, exigindo políticas públicas diferenciadas. Incluem expansão urbana desordenada, uso ineficiente do solo, desarticulação urbano-rural, degradação ambiental e desvalorização cultural.
Urbanismo Crítico	Abordagem que denuncia a mercantilização do espaço urbano e propõe uma leitura política e social da cidade, pautada em justiça espacial e direitos humanos.
Sustentabilidade Crítica	Ressignificação da sustentabilidade, com base no direito à cidade, visando combater a apropriação funcionalista e utilitarista do termo. A sustentabilidade crítica é atrelada à justiça ecológica, função social do território e ampliação de capacidades humanas e não humanas.
Recomendações para a Política Urbana brasileira	Planejamento urbano por perfil territorial, fortalecimento da governança democrática, resiliência climática e promoção da equidade regional.
Judiciário e Direito à Cidade	A atuação judicial no campo urbano ainda é tímida e fragmentada, limitada à contenção de danos. O capítulo aponta, contudo, o potencial do Judiciário como agente catalítico, desde que adote postura dialógica, transformadora e comprometida com a sustentabilidade crítica.

Fonte: Elaboração própria.

O capítulo demonstra que a cidade é uma construção política e histórica marcada por disputas, exclusões e potencialidades. A urbanização brasileira, atrelada à exploração territorial e à negação de direitos, revela os limites de uma racionalidade jurídico-urbanística centrada na propriedade privada e na reprodução das desigualdades socioespaciais. O diagnóstico urbano — moradia,

mobilidade, violência e acesso à cidade — evidencia a seletividade estrutural que atinge populações negras, periféricas e vulneráveis, mostrando o território como instrumento de exclusão e necropolítica, mas também de resistência e memória.

No plano institucional, a análise de marcos normativos (Estatuto da Cidade, PNDU, Agenda 2030) revela a distância entre os princípios de função social e sustentabilidade e a prática estatal guiada por lógicas mercantis e tecnocráticas. O esvaziamento da sustentabilidade, instrumentalizada para valorizar ativos urbanos e legitimar modelos empresariais de gestão, reforça a urgência de ressignificá-la como princípio substantivo, comprometido com justiça ecológica, função social do território e ampliação de capacidades humanas e não humanas.

Como contraponto, o capítulo propõe uma concepção de sustentabilidade crítica, vinculada às teorias críticas do urbanismo, à justiça ecológica e ao Novo Constitucionalismo Latino-Americano. Sustentada no direito à cidade e na teoria das capacidades, essa abordagem recoloca os sujeitos urbanos — sobretudo os periféricos — no centro das decisões, concebendo o espaço como obra social em constante reinvenção. Nesse horizonte, sustentabilidade passa a ser princípio de reorganização democrática e ética do território, capaz de enfrentar desigualdades históricas, integrar a diversidade socioterritorial e promover liberdades substantivas.

No campo judicial, prevalece uma atuação fragmentada, que individualiza fenômenos sociais e obscurece a dimensão coletiva dos conflitos, ignorando a função social da propriedade e subutilizando instrumentos de proteção à moradia. As críticas evidenciam a omissão federativa na implementação de políticas urbanas e reforçam a tese desta pesquisa: os desafios urbanos e socioambientais brasileiros demandam novas formas de atuação judicial — dialógicas, responsivas e estruturais — alinhadas ao NCLA, à justiça espacial e à sustentabilidade crítica. Esse diagnóstico abre caminho para os capítulos seguintes, dedicados ao processo estrutural como resposta normativa e institucional a essas demandas.

CAPÍTULO 3: LITÍGIOS ESTRUTURAIS E MODELOS DE GOVERNANÇA JUDICIAL NO SUL GLOBAL: DO ATIVISMO MONOLÓGICO AO EXPERIMENTALISMO DEMOCRÁTICO

3.1. TUTELA ESTRUTURAL: CONCEITOS, ORIGENS E FUNDAMENTOS

Sustento que essa variedade de ativismo judicial, embora particularmente visível na jurisprudência da Corte Constitucional Colombiana (CCC), faz parte de uma tendência emergente na América Latina e em outras regiões do Sul Global. Manifestando-se de forma mais clara por meio da atuação judicial em processos estruturais que enfrentam violações generalizadas de direitos socioeconômicos, esse tipo de neoconstitucionalismo progressista se desenvolveu com diferentes denominações e características em distintas partes do Sul Global.³⁸³

A Constituição de 1988 rompeu com o regime autoritário e inaugurou uma ordem jurídica responsiva, na qual o Judiciário passou a enfrentar litígios estruturais — ainda que por muito tempo não assim denominados. Ao prever no art. 5º, XXXV, que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, conferiu aos tribunais o dever de assegurar tutela jurisdicional adequada e efetiva, fortalecendo sua função na concretização dos direitos fundamentais por meio de respostas processuais proporcionais e transformadoras.

³⁸³ Rodríguez-Garavito, *Beyond the courtroom*, 2011, p. 1.671, tradução nossa.

Litígios estruturais são conflitos de violações contínuas de direitos, decorrentes de falhas institucionais e não de atos isolados. Exigem intervenção judicial capaz de transformar um estado “a” (de violação) em um estado “b” (de cessação da violação), desafiando os modelos tradicionais por sua complexidade³⁸⁴ e caráter policêntrico. Exemplos incluem a violência policial contra periferias, a superlotação e insalubridade do sistema prisional³⁸⁵, a degradação ambiental que atinge comunidades ribeirinhas, indígenas e quilombolas e a negligência habitacional que expõe milhões à precariedade. Em todos esses casos, a causalidade está nas estruturas institucionais, e não apenas em condutas individuais.

Mais do que uma categoria jurídica, constituem uma realidade empírica³⁸⁶ que demanda respostas judiciais inovadoras. Diferenciam-se dos litígios convencionais porque buscam reorganizar políticas e práticas institucionais, reconfigurando relações de poder complexas.³⁸⁷ Podem envolver tanto reformas formais (*de iure*) quanto informais (*de facto*), já que práticas não codificadas podem comprometer mudanças jurídicas.³⁸⁸ Essa concepção reflete o neoconstitucionalismo, que impõe ao Estado garantir o mínimo existencial e regular também agentes privados.³⁸⁹

³⁸⁴ A característica de “complexidade” que envolve os casos estruturais, relaciona-se com a ausência de previsibilidade existente entre determinada ação e os possíveis resultados (Arenhart; Osna; Jobim, Curso de processo estrutural, 2022, p. RB-2.1 e 2.3).

³⁸⁵ Violin, Litígios estruturais na corte constitucional, 2024, p. 227; Violin, Processos estruturais em perspectiva comparada, 2019, p. 219-221.

³⁸⁶ Violin, Processos estruturais em perspectiva comparada, 2019, p. 219-221.

³⁸⁷ Rodríguez-Garavito, Beyond the courtroom, 2011, p. 1.671; Vitorelli, Pauta de atuação estrutural do STF, 2024, p. 257-258.

³⁸⁸ Fiss, El derecho como razón pública, 2007, p. 28; Arenhart; Osna; Jobim, Curso de processo estrutural, 2022, p. RB-2-10; França, Litígios estruturais no SIDH, 2024, p. 49-52; Puga, Litigio estructural, 2013, p. 127-128.

³⁸⁹ Ao contrário da tradição norte-americana, focada na contenção do poder estatal, países do Sul Global como Brasil, Colômbia e África do Sul adotaram uma abordagem que envolve a ampliação institucional e a regulação de agentes privados. Para Puga, essa é a principal distinção em relação à doutrina americana, que considera os valores constitucionais como limites à ação estatal (Puga, Litigio estructural, 2013, p. 158-159; Puga, El caso estructural en América Latina, 2023, p. 40).

Outro traço essencial é a policentralidade³⁹⁰: os litígios não se organizam em polos bipolares, mas em múltiplas partes interdependentes e até divergentes.³⁹¹ Fuller ilustra o fenômeno pela teia de aranha, que expressa a interdependência entre atores, e pela ponte, que exige visão sistêmica para soluções adequadas.³⁹² Por isso, distinguem-se por características próprias: não são episódicos, envolvem coletividades, revelam causalidades complexas e exigem transformações estruturais.³⁹³ Nesses casos, mais que identificar culpados, é necessário reformar as estruturas que naturalizam violações como segregação racial ou poluição ambiental.³⁹⁴

Embora em regra coubesse aos demais poderes solucioná-los, a omissão legislativa e executiva faz com que tais litígios cheguem ao Judiciário, a quem a Constituição atribui o dever de prestar tutela jurisdicional, demandando uma intervenção estrutural. A complexidade desses casos varia de situações localizadas, como a poluição de uma lagoa em uma cidade interiorana, a problemas de escala nacional, como a ausência de políticas para pessoas em situação de rua. Diante disso, foram sendo delineados diferentes modelos processuais e mecanismos extrajudiciais.³⁹⁵ Em alguns casos, a resposta

³⁹⁰ A policentralidade não é uma característica exclusiva dos litígios estruturais. Litígios estruturais, porém, sempre são policêntricos, pois a solução de um problema estrutural “[...] depende da opção por um dentre diversos critérios igualmente válidos e da criação de um regime único para regulação de interesses interdependentes.” (Violin, *Processos estruturais em perspectiva comparada*, 2019, p. 219).

³⁹¹ Arenhart; Osna; Jobim, *Curso de processo estrutural*, 2022, p. RB-2-4.

³⁹² Puga, *El caso estructural en América Latina*, 2023, p. 33-34.

³⁹³ Ferraro, *Do processo bipolar ao processo coletivo-estrutural*, 2015, p. 14-15; Puga, *Litigio estructural*, 2013, p. 37-47.

³⁹⁴ Puga, *Litigio estructural*, 2013, p. 44-47.

³⁹⁵ Um litígio estrutural pode estar no bojo de um inquérito policial, ou em qualquer processo individual, ou mesmo em um processo estrutural. Do mesmo modo, é possível que uma decisão que determine medidas estruturantes seja proferida no bojo de uma ação que não veicule um litígio estrutural. No caso do HC coletivo 143.641/SP (gestantes e mães presas). Ao conceder habeas corpus coletivo, o STF determinou medidas estruturantes a serem cumpridas pelo sistema penitenciário, o Judiciário e a assistência social. Embora classificado depois como litígio estrutural, inicialmente se apresentava como um HC típico e apenas posteriormente assumiu contornos estruturais, com medidas voltadas à reorganização institucional. Logo, um litígio estrutural pode ser veiculado em diferentes formatos processuais, desde um Auto de Prisão em Flagrante até ações no controle concentrado de constitucionalidade, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) ou Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), além de instrumentos como o habeas

revelou-se inovadora, com a emissão de medidas destinadas a viabilizar a solução proposta, proferidas pelo próprio julgador ou fruto de consenso, que passaram a ser conhecidas como “medidas estruturantes” — ainda que, por muito tempo, não tenham recebido essa denominação.

Esse tipo de medida passou a ser proferida tanto pelo Supremo Tribunal Federal (STF), sobretudo em Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), como no primeiro grau de jurisdição estadual e federal, por via de Ações Cíveis Públicas (ACP). O que esses casos compartilham em comum é a necessidade identificada pelo julgador de dar concretude à sua decisão, que envolve um litígio policêntrico, complexo, e muitas vezes que quebra paradigmas ou enfrenta resistências institucionais e das partes envolvidas.

Frente a esse panorama político e institucional, com a incipiente judicialização dos litígios estruturais, três fenômenos interligados marcaram a atuação judicial, tanto no controle concentrado como difuso de constitucionalidade: a judicialização da política, a politização da justiça e o ativismo judicial. A judicialização decorre da incapacidade do sistema político de arbitrar conflitos e formular consensos, transferindo ao Judiciário decisões que caberiam aos órgãos de representação.³⁹⁶ Já a politização da justiça pressupõe essa judicialização, mas envolve uma postura interpretativa que incorpora valores substantivos, reconhecendo a Constituição como projeto político e não como texto neutro. O ativismo judicial, por sua vez, compreendido como extrapolação de competências

corpus coletivo e o mandado de segurança coletivo (Violin, *Litígios estruturais na corte constitucional*, 2024, p. 237-238). Nesse sentido, Jobim destaca que os litígios estruturais podem ou não ser processados pelo processo estrutural, como também frisa que os litígios estruturais surgem por conta da omissão, sejam públicas ou privadas “O problema é saber se o poder judiciário ou enfrentará dessa forma a partir de um processo estrutural ou manterá postura mais contida, tendo em vista que deveriam os problemas estruturais ser resolvidos pelos demais poderes ou, sendo questões privadas, por outros agentes.” (Jobim, *Medidas estruturantes na jurisdição constitucional*, 2024, p. 142-143).

³⁹⁶ Vilhena; Glezer, *A supremocracia desafiada*, 2024, p. 248-249.

por convicções políticas ou técnicas hermenêuticas³⁹⁷, caracteriza-se por um paradigma monológico, limitando o potencial transformador do Judiciário.³⁹⁸

Assim, enquanto no Brasil a jurisprudência avançava na formulação de medidas estruturantes, persistiram entraves ligados à pulverização incipiente da doutrina estrutural, às tensões entre os poderes e à resistência à atuação mais interventiva do Judiciário, fatores que resultaram em posturas dissonantes. Como casos paradigmáticos, destaca-se a ACP do Carvão³⁹⁹, ajuizada em primeiro grau na justiça federal, e a Petição n.º 3.388, relativa à Terra Indígena Raposa Serra do Sol⁴⁰⁰, onde medidas estruturantes foram proferidas pelo Poder Judiciário. Paralelamente, em conflitos complexos como a equiparação das uniões homoafetivas às uniões estáveis (ADPF 132 e ADI 4.277) e a autorização da interrupção da gestação de fetos anencéfalos (ADPF 54), o Tribunal limitou-se a proclamações normativas, sem lançar mão de medidas estruturantes que garantissem plena efetividade, o que abriu espaço para resistências e dificuldades de implementação.

Com o tempo, a experiência demonstrou que medidas estruturantes isoladas não bastavam: tornou-se necessário debater um processo

³⁹⁷ Hubner, *Politização da justiça no Brasil*, p. 1.

³⁹⁸ Neste trabalho, como já foi exposto, não se parte da premissa de que o ativismo judicial seja, por si só, algo negativo. Em vez disso, proponho uma distinção fundamental entre um ativismo monológico e um ativismo dialógico. O primeiro caracteriza-se por decisões unilaterais do Judiciário, sem abertura para a interação com outros poderes ou para a participação de atores sociais, resultando em imposições que podem comprometer a legitimidade democrática das medidas adotadas. Já o ativismo dialógico, ao contrário, insere-se em um modelo de governança judicial mais responsivo, no qual o tribunal atua como facilitador de processos deliberativos, incentivando o envolvimento do Legislativo, do Executivo e da sociedade civil na construção de soluções normativas. Assim, a questão central não é a mera expansão da atuação judicial, mas sim a forma como essa atuação se desenvolve: se de maneira autoritária e excludente ou se de forma cooperativa e orientada à construção coletiva de respostas institucionais.

³⁹⁹ SJSC, ACP 93.8000533-4, 1993.

⁴⁰⁰ STF, Pet 3388/RR, rel. Ayres Britto, 2009.

estrutural⁴⁰¹, que visa precipuamente a tutela⁴⁰² de um litígio estrutural.⁴⁰³ Como observa Violin⁴⁰⁴, ele não resulta de formulações doutrinárias abstratas, mas de demandas concretas que desafiaram os mecanismos processuais tradicionais.

Essa evolução foi impulsionada sobretudo pela jurisprudência, moldada em diálogo com a doutrina nacional e influências estrangeiras — dos Estados Unidos, onde o fenômeno foi inicialmente identificado, à África do Sul e países latino-americanos como Argentina e Colômbia. Esse conjunto diversificado de experiências consolidou, ainda que de forma incipiente, a compreensão atual sobre o processo estrutural. A atuação dos tribunais delineou parâmetros de aplicação, legitimação e expansão, tanto ao consolidar técnicas processuais inovadoras quanto ao redefinir o papel

⁴⁰¹ Arenhart (*Processos estruturais no Direito brasileiro*, 2015, p. 3-6). aponta que a teoria dos litígios coletivos no Brasil é insuficiente para proteger eficazmente os interesses sociais e sustentar litígios estruturais, uma vez que a tutela coletiva se resume a processos individuais onde o autor age como representante, sem permitir a participação direta da coletividade. Os instrumentos e procedimentos utilizados são idênticos aos dos litígios individuais, perpetuando uma lógica bipolar que não atende às necessidades de interesses coletivos, geralmente indisponíveis e abrangentes. Além disso, a representação dos legitimados, como agentes do Ministério Público, é superficial e desconsidera a real vontade da sociedade, resultando em uma proteção que replica as mesmas limitações do processo individual. Dessa forma, a tutela coletiva brasileira mantém-se enraizada na ideologia do processo individual, carregando seus defeitos e falhando em proporcionar um espaço adequado para o debate de políticas públicas e a defesa dos interesses sociais em uma perspectiva mais ampla e representativa. Nesse sentido, o autor defende um novo processo judicial para os litígios estruturais, o “processo estrutural”, no qual se objetiva decisões que almejam alteração substancial para o futuro de instituições e que a esfera jurídica de terceiros pode ser afetada. Em obra escrita junto de Marco Félix Jobim e Gustavo Osna, a crítica foi mantida Arenhart; Osna; Jobim, *Curso de processo estrutural*, 2022, p. RB-3.4).

⁴⁰² [...] a tutela está intimamente ligada à proteção do direito, devendo ser amoldado o processo para melhor protegê-lo, razão pela qual é ele – o processo – a técnica para prestar a tutela do direito. [...] Diante do quadro fornecido, pode-se concluir, preliminarmente, aplicando os conceitos de tutela e de técnica ao processo estrutural, que, visando esse tipo de processo à resolução de um problema estrutural, a tutela estaria vinculada ao conjunto de técnicas suficientes para que a tutela – do problema já estruturado – seja factível. Com isso, há que pensar numa elasticidade das técnicas processuais para esse tipo de litígio, uma vez que o procedimento que dará conta da resolução do problema deverá ser plastificado a partir de suas vicissitudes, devendo as técnicas se adaptarem ao direito (Arenhart; Osna; Jobim, *Curso de processo estrutural*, 2022, p. RB-1.1).

⁴⁰³ Enquanto a medida estruturante pode ser adotada em qualquer processo, individual ou coletivo, e até extrajudicialmente (como nos TACs), com foco na reorganização pontual de práticas institucionais, o processo estrutural pressupõe uma lógica procedimental dialógica, dentro da qual as medidas estruturantes são integradas como instrumentos para a transformação sistêmica.

⁴⁰⁴ Violin, *Processos estruturais em perspectiva comparada*, 2019, p. 219-221.

judicial diante de violações sistêmicas de direitos fundamentais, mesmo diante da ausência de previsão normativa de um processo estrutural – a despeito de haver um Projeto de Lei em trâmite.⁴⁰⁵

O STF, inclusive em julgado de 2023, reconheceu que o processo estrutural é a via adequada para o tratamento de litígios dessa natureza, sobretudo quando envolvem a definição e a implementação de políticas públicas. No Tema 698⁴⁰⁶, ao apreciar o Recurso Extraordinário 684.612/RJ, discutiu-se se violaria a separação de poderes (arts. 2º e 196 da CF) a determinação judicial de implementação de políticas públicas urgentes em saúde, sem indicação das receitas orçamentárias correspondentes. O STF firmou entendimento de que, diante da ausência ou grave insuficiência na prestação de serviços essenciais, a atuação judicial não afronta a separação de poderes, desde que orientada por uma lógica estrutural: cabe ao Judiciário apontar os resultados a serem alcançados, incumbindo à Administração a formulação de planos e a definição dos meios adequados para concretizá-los, em vez de simplesmente determinar medidas específicas e intervir diretamente verticalmente.

Fica claro aqui uma oposição do Tribunal à imposição de medidas estruturantes verticais, priorizando-se assim a adoção de um processo estrutural. Conforme destaca Zaneti Junior et al.⁴⁰⁷, o precedente criou parâmetros replicáveis a todo processo estrutural: comprovação da inexistência ou grave insuficiência do serviço público, com ênfase na proteção do mínimo existencial; consideração da universalização e dos recursos disponíveis; fixação de objetivos, preservando à Administração a escolha dos meios; fundamentação técnica baseada em documentos e pareceres especializados; e ampliação do contraditório, reforçando o diálogo interinstitucional e com a sociedade.

⁴⁰⁵ Brasil, PL n. 3/2025 (processo estrutural), 2025.

⁴⁰⁶ STF, RE 684612 (Tema 698), 2023.

⁴⁰⁷ Zaneti Júnior; Nunes; Gonçalves Filho; Gomes, Litigância estrutural na ADPF 709, 2024, p. 303.

Com efeito, a consolidação do processo estrutural no Brasil não decorre somente da atuação do STF, mas também do papel decisivo do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Se o STF protagoniza a definição de parâmetros constitucionais para o enfrentamento de litígios policêntricos, o STJ, por sua vez, sedimenta critérios procedimentais e dogmáticos ao nível infraconstitucional, conferindo densidade à teoria do processo estrutural, especialmente no âmbito das ACPs. Não por acaso, inúmeros julgados de primeiro e segundo grau, ao enfrentar questões estruturais, citam indistintamente precedentes das duas Cortes, reforçando que a consolidação jurisprudencial é resultado de uma construção conjunta.

No Recurso Especial n.º 1.733.412/SP⁴⁰⁸, relatado pelo Ministro Og Fernandes, o Tribunal reafirmou que a judicialização de falhas graves em serviços públicos essenciais não implica substituição da Administração, mas requer um modo de condução processual compatível com a natureza estrutural da controvérsia, mencionando expressamente o emprego do processo estrutural. Destacou-se a necessidade de estruturar soluções escalonadas e articuladas, evitando a fragmentação dos litígios e assegurando a efetividade dos direitos fundamentais.

Na mesma linha, o Recurso Especial n.º 1.854.842/CE⁴⁰⁹, relatado pela Ministra Nancy Andrighi, representou marco na jurisprudência ao reconhecer que a ACP sobre acolhimento institucional de crianças por período superior ao teto legal configurava típico litígio estrutural, dada sua complexidade, natureza plurifatorial e necessidade de soluções policêntricas. Por isso, a Corte anulou as decisões desde a citação e determinou a condução estrutural do processo. Nessa oportunidade, ressaltou que a adequada resolução de litígios dessa natureza exige ambiente colaborativo e democrático, com efetiva participação da sociedade civil, do Ministério

⁴⁰⁸ STJ, REsp 1.733.412/SP, 2019.

⁴⁰⁹ STJ, REsp 1.854.842/CE, 2020.

Público, de *amici curiae* e da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*, afastando soluções liminares ou antecipadas que ignorem a complexidade social, política e cultural do problema.

Esses precedentes judiciais, ao lado do Tema 698 do STF⁴¹⁰, tornaram-se fundamentais para a consolidação da compreensão jurisprudencial sobre o processo estrutural. O influxo dessas decisões levou o Conselho Nacional de Justiça a editar a Recomendação n.º 163, de 16 de junho de 2025, que “estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estrutural”.⁴¹¹

Com quatro páginas, a Recomendação busca institucionalizar o tratamento dos litígios estruturais, oferecendo segurança metodológica aos magistrados. Determina que sejam reconhecidos como estruturais os litígios que envolvam multipolaridade ou policentralidade⁴¹²; impacto social relevante; complexidade; irregularidade contínua por ação ou omissão estatal e necessidade de soluções duradouras. Recomenda ainda que tribunais criem órgãos interdisciplinares de suporte técnico. Uma vez identificado o processo estrutural, o juiz deve ampliar o contraditório, estimular acordos, realizar audiências participativas, promover cooperação

⁴¹⁰ STF, RE 684612 (Tema 698), 2023.

⁴¹¹ Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Recomendação n. 163/2025 (processos estruturais), 2025.

⁴¹² No plano material, o policentrismo, descrito anteriormente, aponta la natureza complexa do conflito substancial, caracterizado pela existência de múltiplos centros de interesse e de decisão interdependentes, em permanente tensão entre si. Nessas situações, o litígio ultrapassa a lógica tradicional de duas partes — autor e réu — para abranger uma rede de relações sociais, institucionais e econômicas afetadas pela decisão judicial. Exemplos típicos são os conflitos que envolvem políticas públicas, meio ambiente, moradia e segurança pública, nos quais diversos grupos (governo, sociedade civil, empresas e populações vulneráveis) são simultaneamente impactados, de modo que a solução em um ponto influencia os demais. O termo “policêntrico”, formulado por Lon Fuller, designa exatamente esse tipo de controvérsia, cuja resolução demanda coordenação e diálogo entre múltiplos atores. Já no plano processual, fala-se em multipolaridade para designar a estrutura formal do processo, marcada pela presença de mais de duas partes ou polos processuais, como entes públicos, legitimados coletivos, associações, órgãos técnicos, *amicus curiae* e terceiros interessados. A multipolaridade traduz o reconhecimento de que o processo coletivo ou estrutural não é binário, mas aberto e inclusivo, refletindo a complexidade do conflito material e permitindo o exercício ampliado do contraditório, da cooperação e da participação democrática na construção da decisão judicial.

judiciária⁴¹³, acionar o Ministério Público, elaborar plano de atuação com metas e indicadores, além de contar com especialistas ou comissões técnicas para subsidiar a execução. A Recomendação também prevê a disponibilização de informações em linguagem simples nos sítios eletrônicos dos tribunais, assegurando transparência e controle social.⁴¹⁴

Logo em seguida, em 6 de agosto de 2025, foi publicada a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 5/2025⁴¹⁵ estabeleceu diretrizes para uniformizar e qualificar a atuação do Ministério Público em processos estruturais. O texto recomenda a instauração de procedimentos administrativos estruturais sempre que constatados problemas reiterados, delineando um ciclo de atuação em seis etapas — diagnóstico, plano, execução, monitoramento, revisão e encerramento — que confere sistematicidade à intervenção ministerial. Valoriza-se a participação comunitária e institucional na elaboração dos planos estruturais, com metas, cronogramas e indicadores, além da ênfase na via extrajudicial e na autocomposição estrutural, sem afastar a atuação judicial quando necessária. A Recomendação também orienta os MPs a articular-se com Centros de Apoio e órgãos técnicos, utilizar núcleos especializados, dar publicidade e transparência aos atos e capacitar membros e servidores para essa atuação diferenciada.

Mais recentemente, a Portaria Normativa AGU n.º 194, de 10 de setembro de 2025⁴¹⁶, representa um marco regulatório relevante para a institucionalização da atuação da Advocacia-Geral da União em processos estruturais. A portaria estabelece fluxos de cooperação entre os órgãos de consultoria e contencioso da AGU, enfatizando a prioridade da prevenção

⁴¹³ Regulamentado pelo CNJ na Resolução n.º 499, de 10 de maio de 2023 (Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Resolução n. 499/2023 (cooperação judiciária), 2023b).

⁴¹⁴ Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Recomendação n. 163/2025 (processos estruturais), 2025.

⁴¹⁵ Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Recomendação n. 5/2025, 2025.

⁴¹⁶ Advocacia-Geral da União (AGU), Portaria Normativa n. 194/2025, 2025,

e resolução consensual dos litígios, mediante métodos autocompositivos. Também disciplina três fases de atuação da instituição: (i) subsídios para o reconhecimento judicial do caráter estrutural, (ii) auxílio jurídico na elaboração ou modificação de planos de atuação estrutural, e (iii) assistência no monitoramento de sua implementação. Além disso, reforça a necessidade de coordenação interinstitucional, articulação com a Casa Civil em casos que envolvam múltiplos órgãos e a observância de prazos rígidos para apresentação de informações e planos, assegurando alinhamento jurídico, orçamentário e administrativo.

Juntas, a Recomendação n.º 163/2025 do CNJ⁴¹⁷, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 5/2025⁴¹⁸ e a Portaria da AGU, formam um tripé normativo institucional que busca padronizar, qualificar e fortalecer a governança cooperativa dos litígios estruturais no Brasil e demonstra como diferentes instituições estão atentas e se organizando para atender aos litígios estruturais.

3.1.1 Origens e principais características dos litígios estruturais

Para compreender o surgimento da tutela estrutural no Brasil, é indispensável observar suas origens no direito comparado, em especial nos Estados Unidos, onde essa forma de atuação judicial foi inicialmente desenvolvida.⁴¹⁹ A experiência norte-americana oferece subsídios teóricos e práticos relevantes, embora, como lembra Jobim⁴²⁰, “os casos ou litígios

⁴¹⁷ Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Recomendação n. 163/2025 (processos estruturais), 2025.

⁴¹⁸ Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Recomendação n. 5/2025, 2025.

⁴¹⁹ Em recente texto, Marco Félix Jobim pontua que há pelo menos setenta anos o fenômeno das structural injunctions são debatidos, sendo que há quarenta anos os debates e emprego alcançaram uso global. O Brasil, apesar de ser um dos últimos países a estudar e implementar as structural injunctions no seu sistema jurídico, é hoje um expoente mundial nos estudos e serve de exemplo para outros países (Jobim, Structural litigation and the role of the courts, 2025b).

⁴²⁰ Jobim, Medidas estruturantes na jurisdição constitucional, 2024, p. 142.

estruturais podem ser encontrados em qualquer ordenamento jurídico”.⁴²¹ Em outro estudo, o autor enumera as distintas nomenclaturas adotadas em diferentes países: *Structural Injunctions*, *Structural Interdicts*, *Public Interest Litigation (PIL)*, *Social Action Litigation (SAL)*, *Estado de Cosas Inconstitucional* e *Cooperação Judicial Interinstitucional*.⁴²²

Nos EUA, a tutela estrutural ganhou força a partir dos anos 1960, como resposta a violações sistemáticas em instituições como escolas e prisões, ampliadas após o *New Deal* (1933-1937). Nessa época, surgiram as *structural injunctions* como ordens judiciais contínuas voltadas a reformas institucionais profundas.⁴²³ Para Fiss⁴²⁴, o objetivo não era apenas eliminar violações pontuais, mas remover ameaças organizacionais a valores constitucionais.⁴²⁵

Casos paradigmáticos, como *Brown v. Board of Education* (dessegregação escolar) e *Holt v. Sarver* (reforma do sistema prisional de Arkansas), ilustram o potencial dessas medidas. Em *Brown*, após declarar inconstitucional a segregação racial em escolas, a Corte determinou providências concretas para a decisão ser efetivada, como transporte escolar

⁴²¹ Segundo Jobim: [...] pensar o processo estrutural a partir da experiência estadunidense é para, meramente, ter-se um ponto de partida, tendo em vista ser o leading case proveniente daquele sistema. Contudo, hoje, com algumas exceções, podem-se encontrar decisões de cunho estrutural em diversas Cortes, o que mostra que se deve ter um olhar diferenciado ao se julgar lides estruturais (Jobim, Medidas estruturantes na jurisdição constitucional, 2024, p. 152).

⁴²² Jobim, Cortes e o tratamento mundial de conflitos estruturais, 2025a, p. 27-28.

⁴²³ Schlanger, Beyond the hero judge, 1999, p. 199.

⁴²⁴ Fiss, The forms of justice, 1979, p. 2; Fiss, El derecho como razón pública, 2007, p. 65 e 78.

⁴²⁵ Abram Chayes desempenhou um papel fundamental no desenvolvimento das injunctions ao diagnosticar um novo modelo de litigância, denominado por ele como litigância de interesse público. Chayes destacou a necessidade de o juiz adotar um papel mais ativo e dominante, guiando as partes e colaborando com especialistas para alcançar soluções remediais contínuas e coletivas. No contexto desse novo modelo, Chayes enfatizou a importância dos equitable remedies, especialmente das injunctions, que, diferentemente dos legal remedies tradicionais (reparações pecuniárias), ofereciam maior flexibilidade e permitiam a emissão de ordens de caráter mandamental. A pressão gerada pelos litígios coletivos e policêntricos levou a uma mudança cultural e jurisprudencial, expandindo o uso das injunctions para incluir ordens mandamentais mais abrangentes, inclusive contra agentes governamentais. Para mais, recomenda-se: Chayes, The role of the judge in public law litigation, 1976.

e reorganização de distritos, enquanto em *Holt* foram emitidas ordens deferidas para o próprio Estado elaborar os detalhes das reformas.⁴²⁶

Para o autor, os litígios estruturais não buscam apenas resolver conflitos individuais, mas transformar instituições inteiras, justificando um ativismo judicial de cunho processual. No contexto das reformas estruturais, essas ordens deixam de ser atos isolados para se tornarem mecanismos contínuos e planejados⁴²⁷. O objetivo do emprego das medidas estruturantes, assim: “[...] *is not to eliminate a “violation” in the sense implied by the tailoring principle, but rather to remove the threat posed by the organization to the constitutional values*”⁴²⁸.

Jobim⁴²⁹ destaca que, sem medidas estruturantes, decisões como *Brown* teriam eficácia social limitada, pois somente a declaração de inconstitucionalidade não seria suficiente para romper tradições culturais assentadas na segregação racial. Nessa perspectiva, sustenta que, se o Tribunal não tivesse adotado medidas estruturantes, a decisão teria sido assimilada limitadamente, sem alcançar plena eficácia social. Assim, trata-se de um verdadeiro rompimento de tradição, onde o direito somente se torna efetivo mediante a criação de medidas estruturantes, seja no âmbito do próprio Poder Judiciário, seja pela atuação complementar dos demais poderes.

O modelo, entretanto, recebeu críticas nos EUA, país marcado por conservadorismo na efetivação de direitos sociais e resistência ao ativismo

⁴²⁶ Fiss, *Structural injunction e constituição viva*, 2019, p. 37-38.

⁴²⁷ [...] the remedy at issue in a structural case is the injunction, and it does not require a judgment about wrongdoing, future or past. The structural suit seeks to eradicate an ongoing threat to our constitutional values and the injunction can serve as the formal mechanism by which the court issues directives as to how that is to be accomplished. It speaks to the future. The prospective quality of the injunction, plus the fact that it fuses power in the judge, explains the preeminence of the injunction in structural reform (Fiss, *The forms of justice*, 1979, p. 23).

⁴²⁸ Fiss, *The forms of justice*, 1979, p. 47.

⁴²⁹ Jobim, *Medidas estruturantes na jurisdição constitucional*, 2024, p. 252.

judicial. A partir da década de 1980, observa-se um declínio em sua aplicação, não pelo fracasso das decisões, mas por fatores como a lógica individualista do processo coletivo e a restrição do acesso à justiça⁴³⁰. Ainda assim, como ressalta Violin⁴³¹, o direito brasileiro mostra-se mais propício à adoção de medidas estruturais, dispondo de um ordenamento jurídico melhor adaptado a esse tipo de processo do que o norte-americano.

Considerando os aportes apresentados, cabe esclarecer a terminologia que será empregada ao longo deste livro, especialmente diante da presença de conceitos estrangeiros que poderiam gerar confusões. Adota-se, portanto, a tradução consolidada “*structural litigation*” como “processo estrutural”; “*structural injunction*” como “medida estruturante”⁴³²; e “*remedy*”⁴³³ como “tutela jurisdicional”, “provimento” ou “ordem judicial”. “Litígio

⁴³⁰ Eles impõem condutas positivas num país em que quase não existem direitos prestacionais; priorizam a tutela preventiva, quando o direito norte-americano prefere a repressiva; operam por meio de provimentos mandamentais e executivos, embora o processo estadunidense privilegie os provimentos condenatórios; permitem ao juiz resolver o mérito, num contexto em que essa tarefa é, em regra, função do júri; veiculam indiretamente pretensões contra Estados, num país onde a Constituição confere a esses entes imunidade de jurisdição; são justificados por normas constitucionais e federais, embora a Constituição atribua poucas competências legislativas à União e sequer preveja expressamente o controle judicial de constitucionalidade (Violin, Processos estruturais em perspectiva comparada, 2019, p. 159).

⁴³¹ Violin, Processos estruturais em perspectiva comparada, 2019, p. 152-160.

⁴³² A tradução direta do termo *structural injunction* para o direito brasileiro seria “medidas estruturantes”, como trouxe Marco Félix Jobim “Medidas Estruturantes: Da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal” (Jobim, Medidas estruturantes, 2013, p. 93-95), uma das, senão “a”, primeira obra no Brasil sobre o tema. Jobim explana que Fiss alcinha a *structural litigation* como uma nova forma de processo, que abarca o fenômeno do ativismo judicial entre as décadas de 50 a 70 no Poder Judiciário americano, visando a reformulação das instituições para dar efetividade às decisões judiciais. Esse processo visa o juiz realizar uma interpretação dos valores constitucionais frente às burocracias. As *structural injunction*, no caso, seria a determinação judicial para isso. A medida estruturante é abordada na tese não como processo estrutural, mas como uma ordem judicial forte, verticalizada e impositiva proferida pelo juiz no âmbito de um litígio ou de um processo estrutural.

⁴³³ O *remedy* judicial é um conceito utilizado no direito americano para manifestar as diferentes soluções ou instruções que os tribunais ordenam após o julgamento do mérito de uma demanda, e podem ser entendidos como uma aproximação do conceito de “medida judicial” no direito brasileiro, para prestar a tutela judicial adequada. Dentre as classificações do *remedy*, estão: (a) a compensação por danos (*damages*); (b) declarações de direitos e obrigações das partes; e (c) ordens denominadas *injunctions*, que determinam obrigações de fazer ou não fazer. As *injunctions* são aplicáveis quando os danos são irreparáveis e outros *remedies* são insuficientes. Entre as classificações mais tradicionais de *injunctions* estão as preventivas, reparatórias e estruturais, conhecidas como *structural injunctions* (Bergallo, Justicia y experimentalismo, 2005, p.4). Como será visto na sequência, Owen Fiss identifica como *structural injunctions* as medidas judiciais que buscavam reformar instituições públicas.

estrutural” será tratado como sinônimo de “caso estrutural” e “problema estrutural”, que pode ser resolvido pela via judicial ou extrajudicial. Já “tutela estrutural”⁴³⁴ refere-se a via escolhida para visar solucionar um litígio estrutural.

3.1.2. O desenvolvimento da tutela estrutural no Sul Global

Países do Sul Global, como Argentina, Colômbia e África do Sul, ofereceram experiências que contribuíram para a adaptação e amadurecimento do processo estrutural no Brasil. Essas práticas evidenciaram que, embora inspiradas pela doutrina comparada — especialmente a norte-americana —, as técnicas estruturais já vinham sendo aplicadas no país de modo não sistematizado, servindo o contato estrangeiro sobretudo como ferramenta analítica e classificatória.

Foi visto que nos EUA a *structural injunction* surge quando a Suprema Corte assumiu papel ativo na defesa de direitos fundamentais, especialmente igualdade racial e proteção de grupos vulneráveis. Esse protagonismo guarda paralelos com a atuação de Cortes Latino-Americanas após a redemocratização e com o período pós-*apartheid* na África do Sul, que evidenciam contextos constitucionais voltados à justiça social, onde

⁴³⁴ Marinoni, em obra dedicada ao estudo da tutela estrutural, identifica duas formas de expressão dessa tutela: a tutela de reforma estrutural da tutela estruturante. A primeira refere-se a situações em que já existe uma estrutura estatal consolidada, mas que se tornou inconstitucional ou reiteradamente violadora de direitos fundamentais — como prisões degradantes ou burocracias públicas que perpetuam exclusões —, exigindo que o Judiciário reforme essa estrutura para cessar as violações. Já a tutela estruturante se volta a hipóteses em que é necessário instituir ou corrigir uma estrutura pública destinada a viabilizar prestações sociais imprescindíveis, como saúde, moradia ou vacinação, quando o Estado se mostra omissor ou insuficiente, em clara violação à regra da proibição de insuficiência. Enquanto a primeira busca transformar uma realidade estatal já existente, mas ineficaz ou violadora, a segunda garante a criação de condições mínimas para o Estado poder cumprir seu dever prestacional. O autor adverte que confundir ambas gera riscos dogmáticos e práticos: sem distinguir seus pressupostos, funções e limites, a jurisdição perde a capacidade de avaliar criticamente a suficiência do processo frente às necessidades substanciais dos direitos fundamentais, comprometendo a legitimidade e a efetividade da tutela (Marinoni, Tutela estrutural, 2025, posição 1-46 e 1-51).

o Judiciário é alçado como guardião das promessas constitucionais, como ocorre com a Constituição brasileira de 1988. No Brasil, porém, os estudos sistemáticos só ganharam corpo a partir dos anos 2000⁴³⁵, em diálogo mais próximo com experiências de Argentina, Colômbia, África do Sul e Índia, que também incorporaram os conceitos estruturais às suas realidades constitucionais.

A formulação teórica de Owen Fiss sobre a *structural litigation* enfatizou uma atuação judicial robusta e verticalizada, na qual o Judiciário impõe comandos diretos a outros poderes estatais para garantir a efetividade dos direitos. Com o avanço dos estudos, porém, essa abordagem passou a ser criticada por tensionar a separação de poderes e limitar o potencial democrático do processo. Como adverte Puga⁴³⁶, reduzir os litígios estruturais à lógica das *injunctons* esvazia sua finalidade essencial: a efetivação dos direitos fundamentais. Para a autora, a rejeição de Fiss a soluções colaborativas não dialoga com as necessidades do Sul Global, onde a busca por consensos institucionais é indispensável.

Por sua vez, as experiências do Sul Global trazem uma abordagem diferente para a tutela estrutural. As atuações das Cortes, ao invés de centralizarem-se em decisões judiciais fortes e ordens verticais, buscam-se fomentar um ambiente deliberativo para a promoção de reformas estruturais, que se aproxima mais de um contexto responsivo.

Na África do Sul, os litígios estruturais em moradia tornaram-se paradigmáticos e mundialmente conhecidos por duas razões: a judicialização inédita do direito à moradia e as respostas judiciais inovadoras, que evitaram intervenções autoritárias nos demais poderes, mas também não se limitaram à abstenção, adotando soluções dialógicas

⁴³⁵ Para mais sobre o desenvolvimento histórico dos estudos no Brasil, ver Viana (Viana, Tomada de decisão estratégica e modelos agregativos, 2022, p. 283 e ss).

⁴³⁶ Puga, El caso estructural en América Latina, 2023, p. 44.

voltadas à efetividade prática das decisões.⁴³⁷ Nesse cenário, destacam-se os *eviction cases*, analisados por Ray⁴³⁸ em obra dedicada ao tema. Segundo o autor, a evolução jurisprudencial seguiu “duas ondas”: (i) o desenvolvimento progressivo da substantividade do direito à moradia e da autoridade processual da Corte; e (ii) a adoção do princípio do *meaningful engagement*, que impôs o diálogo entre o Estado e os atingidos.

A primeira onda, inaugurada pelo caso *Government of the Republic of South Africa v. Grootboom*, adotou revisão pela razoabilidade, combinando deferência institucional e reconhecimento de omissões estatais. A Corte declarou a obrigação de criar uma política habitacional, mas sem parâmetros concretos.⁴³⁹ Autores como Tushnet⁴⁴⁰ interpretam a decisão como expressão de um *weak-form remedy*, isto é, um modelo de remédio judicial de baixa intensidade e deferente aos demais Poderes. Já Landau⁴⁴¹ critica a fragilidade da ordem de Grootboom, ao sustentar que a ordem carece de força normativa suficiente para enfrentar violações estruturais de direitos.

A segunda onda consolidou o *eviction model*, centrado em soluções procedimentais e no princípio do *meaningful engagement*⁴⁴², que exige diálogo entre Estado e afetados antes de despejos. A transição da Corte Constitucional da África do Sul da primeira para a segunda onda de jurisprudência revelou uma mudança significativa: de uma abordagem predominantemente deferente para uma atuação centrada em mecanismos processuais como estratégia dominante. Nesse novo arranjo, a Corte

⁴³⁷ Para saber mais sobre a Corte Constitucional Sul-Africana, bem como sobre outros litígios estruturais debatidos pela Corte, consultar Marco Félix Jobim (Jobim, Cortes e o tratamento mundial de conflitos estruturais, 2025a, p. 88-95).

⁴³⁸ Ray, *Engaging with social rights*, 2016.

⁴³⁹ Möller, *Proteção à moradia adequada pelo processo estrutural*, 2021, p. 254-259.

⁴⁴⁰ Tushnet, *A response to David Landau*, 2012, p. 62-63.

⁴⁴¹ Landau, *The reality of social rights enforcement*, 2012, p. 192-198.

⁴⁴² Adota-se a tradução livre “compromisso significativo”, realizada por Matheus Casimiro em obra dedicada ao tema (Serafim, *Compromisso significativo*, 2021).

evitou avançar em interpretações substantivas robustas dos direitos sociais, optando por técnicas interpretativas corretivas que combinaram elementos de remédios fracos e experimentais. Com isso, a Corte assumiu temporariamente uma autoridade processual que lhe permitiu exercer controle sobre a atuação governamental, sem, contudo, emitir ordens diretas para revisão de políticas públicas.⁴⁴³

O caso *Occupiers of 51 Olivia Road* (2008) tornou-se paradigmático ao consolidar o *meaningful engagement* como requisito processual: diante de uma política de regeneração urbana em Joanesburgo que previa a remoção de cerca de 67 mil pessoas de 235 propriedades com base na Lei Nacional de Normas de Construção de 1977, a Corte declarou inconstitucional a ausência de controle judicial prévio, afirmando que políticas de segurança e saúde não poderiam contrariar a obrigação estatal de adotar políticas habitacionais razoáveis.⁴⁴⁴

Determinou-se a integração das entidades governamentais aos processos de despejo, com a obrigação de apresentar informações detalhadas sobre políticas e orçamentos habitacionais, transformando litígios privados em questões de interesse público e promovendo soluções participativas com a sociedade civil e movimentos sociais.⁴⁴⁵ O diálogo resultou em acordo que suspendeu os despejos, garantiu melhorias prediais e serviços básicos, além do compromisso municipal de adequar outras propriedades⁴⁴⁶ posteriormente homologado pelo Tribunal, o que consolidou o papel do *engagement*⁴⁴⁷. Até hoje os ocupantes permanecem no prédio.⁴⁴⁸

⁴⁴³ Ray, *Engaging with social rights*, 2016, p. 6-7, 106-109 e 356-357.

⁴⁴⁴ Liebenberg; Strauss, *Housing rights and evictions law in South Africa*, 2014, p. 436-438.

⁴⁴⁵ Ray, *Engaging with social rights*, 2016, p. 241-260; Ray, *Extending the shadow of the law*, 2009, p. 191-194.

⁴⁴⁶ Serafim, *Compromisso significativo*, 2021, p. 159.

⁴⁴⁷ Gargarella, *Why do we care about dialogue?*, 2019, p. 228-230.

⁴⁴⁸ Kotzé, *Effective relief regarding residential property*, 2016, p. 68.

Apesar de inovador, o modelo recebeu críticas por limitar-se ao aspecto procedimental e não enfrentar a política habitacional de forma estrutural.⁴⁴⁹ Sua aplicação exigiu ordens sucessivas, enfrentou falta de coordenação interinstitucional e altos custos, restringindo seu alcance transformador.⁴⁵⁰

A trajetória sul-africana revela, assim, a transição de um modelo substantivo (*Grootboom*) para um enfoque processual (*meaningful engagement*), relevante para fortalecer a participação democrática, mas insuficiente para superar o déficit habitacional estrutural.⁴⁵¹ Ainda que limitado, o *engagement* influenciou decisivamente os estudos iniciais sobre processo estrutural no Brasil

A Constituição colombiana de 1991, inspirada no modelo de Constituição transformadora e no direito responsivo de Nonet e Selznick, conferiu à Corte Constitucional⁴⁵² papel ativo na transformação social, com instrumentos como a *actio popularis* e a *acción de tutela*.⁴⁵³ À luz dessa conjuntura, consolidou-se a técnica do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), resposta a violações sistemáticas de direitos fundamentais, sobretudo contra populações vulneráveis.⁴⁵⁴ Estruturado de forma responsiva, o ECI aproxima-se funcionalmente da *structural injunction* norte-americana, ao impor medidas coordenadas e monitoradas pela Corte, mas com adaptação a um modelo dialógico.⁴⁵⁵

⁴⁴⁹ Ray, *Extending the shadow of the law*, 2009, p. 194-195; Van der Berg, *A capabilities approach to judicial review of resource allocation*, 2015, p. 383-384.

⁴⁵⁰ Ray, *Engaging with social rights*, 2016, p. 241-273 e 356-362.

⁴⁵¹ Ray, *Engaging with social rights*, 2016, p. 241-273.

⁴⁵² Para saber mais sobre a Corte Constitucional Colombiana, bem como sobre outros litígios estruturais que foram debatidos pela Corte, consultar Marco Félix Jobim (*Cortes e o tratamento mundial de conflitos estruturais*, 2025a, p. 64-71).

⁴⁵³ Cepeda-Espinosa, *Responsive Constitutionalism*, 2019, p. 26-30.

⁴⁵⁴ França; Serafim, *Banalização do ECI e ações estruturais no STF*, 2025, p. 262-265.

⁴⁵⁵ Landau, *The reality of social rights enforcement*, 2012, p. 222-223.

A sentença T-025/04, decorrente de 118 tutelas ajuizadas por cerca de 4.000 pessoas deslocadas pelo conflito interno, é considerada o marco mais sistemático da América Latina.⁴⁵⁶ A Corte declarou um ECI, ordenando a formulação de plano nacional, definição de orçamento e garantia do mínimo vital (moradia, alimentação, educação), mantendo jurisdição por meio da *Sala Especial de Seguimiento*. O acompanhamento incluiu audiências públicas, sessões técnicas e políticas específicas para grupos vulneráveis. Entre 2004 e 2014, foram expedidos 289 ordens, articulando ministérios, ONGs, organismos internacionais e a ONU Mulheres.⁴⁵⁷

A decisão produziu múltiplos efeitos: desbloqueou a inércia estatal, promoveu coordenação interinstitucional, impactou políticas públicas, abriu espaço participativo, gerou melhorias setoriais e redefiniu o deslocamento forçado como violação de direitos humanos.⁴⁵⁸ Apesar disso, enfrenta críticas pelo prolongamento excessivo e pela dificuldade de gestão judicial, que poderiam comprometer a credibilidade e acentuar tensões institucionais⁴⁵⁹, bem como a participação direta dos deslocados, que enfrentou obstáculos.⁴⁶⁰ Ainda assim, a T-025 permanece referência paradigmática do ativismo dialógico e estrutural latino-americano.⁴⁶¹

Na Argentina, o processo estrutural ganhou relevo no caso *Mendoza, Beatriz y otros c/ Estado Nacional y Otros s/ Daños y Perjuicios ocasionados por la contaminación del río Matanza-Riachuelo* (2006-2008), ajuizado por 17 pessoas em nome de cerca de cinco milhões de afetados pela poluição da bacia, envolvendo três níveis de governo e 44 empresas. A Corte Suprema

⁴⁵⁶ Gutiérrez Beltrán, *El amparo estructural de los derechos*, 2016, p. 310.

⁴⁵⁷ Rodríguez-Garavito, *Beyond the courtroom*, 2011, p.1.682-1.688; Rodríguez-Garavito; Franco, *Juicio a la exclusión*, 2015, p. 43-48, 63-74, 120-126 e 143-154.

⁴⁵⁸ Rodríguez-Garavito, *Beyond the courtroom*, 2011, p. 1.683-1.688.

⁴⁵⁹ Serafim, *Processo estrutural democrático*, 2023, p. 17.

⁴⁶⁰ Landau, *The reality of social rights enforcement*, 2012, p. 224-225.

⁴⁶¹ Rodríguez-Garavito, *Beyond the courtroom*, 2011, p.1.689; Rodríguez-Garavito; Franco, *Juicio a la exclusión*, 2015, p.239-245.

de Justiça da Nação (CSJN) assumiu competência apenas quanto à tutela ambiental coletiva, afastando os pedidos reparatórios, e passou a organizar a resposta estatal: requisitou informações, intimou os entes federativos e o COFEMA para elaborar um plano, convocou audiências públicas e permitiu que os autores complementassem a inicial.⁴⁶² A postura revela a função “performativa” dos tribunais, que, em vez de rejeitar deficiências processuais, atuam como catalisadores da solução estrutural.⁴⁶³

No curso do processo, a CSJN convocou audiências, requisitou relatórios da Universidade de Buenos Aires e determinou a criação da ACUMAR, órgão responsável pelo saneamento e posteriormente principal condenada.⁴⁶⁴ Em sentença de 2008, declarou inconstitucional a contaminação da bacia, reconheceu a responsabilidade dos três entes estatais e determinou a execução do plano, sob supervisão de um juiz federal e de órgãos de controle externo, como o Defensor del Pueblo e a Auditoría General de la Nación.⁴⁶⁵ A decisão fixou objetivos como a melhoria da qualidade de vida, recomposição ambiental, prevenção de novos danos e criação de sistemas de informação e fiscalização, com prazos variáveis e multas pessoais ao presidente da ACUMAR em caso de descumprimento.⁴⁶⁶

A execução foi marcada por supervisão contínua, audiências públicas e novas diretrizes, inclusive com delegação a juízes federais.⁴⁶⁷ Apesar do experimentalismo, enfrentou desafios como fragmentação do controle, resistência institucional e necessidade de reiteradas intervenções da

⁴⁶² Verbic, *El remedio estructural de la causa “Mendoza”*, 2013, p. 269-271.

⁴⁶³ Puga, *Litigio estructural*, 2013.

⁴⁶⁴ Puga, *El caso estructural en América Latina*, 2023, p. 36-38.

⁴⁶⁵ Verbic, *El remedio estructural de la causa “Mendoza”*, 2013, p. 269-272; Argentina, *Caso Mendoza (CSJN)*, 2008.

⁴⁶⁶ Leal, *Direito do ambiente e processo estrutural*, 2022, p. 93-97.

⁴⁶⁷ Carducci ¿Puede influir en política pública a través de procesos judiciales?, 2016, p. 69.

CSJN.⁴⁶⁸ Puga⁴⁶⁹ critica a ausência de comandos específicos, entendendo que a Corte priorizou mobilização institucional e social em vez de ordens diretas, o que, para Beçak e Mariano Filho⁴⁷⁰, caracteriza o tribunal como catalisador do debate público e da deliberação democrática. O caso rompeu décadas de inércia governamental⁴⁷¹, mas sofreu limitações na participação, especialmente dos diretamente afetados, cuja exclusão comprometeu a efetividade das medidas.

A análise comparada das experiências da África do Sul, Colômbia e Argentina revela a tensão entre a necessidade de intervenção judicial para a efetivação de direitos fundamentais e a preservação da legitimidade democrática. Em comum, esses países buscaram modelos de atuação que evitam tanto a imposição unilateral quanto a deferência passiva aos demais poderes.

Na África do Sul, a jurisprudência em moradia evoluiu de ordens substantivas, como em *Grootboom*, para uma abordagem predominantemente processual, marcada pelo *meaningful engagement*, técnica que impõe diálogo entre Estado e atingidos em casos de remoção forçada. Brian Ray⁴⁷² relaciona essa “segunda onda” a modelos como o experimentalismo de Sabel e Simon e a “corte catalítica” de Katharine Young, ressaltando seu potencial democrático, mas também a insuficiência de medidas apenas procedimentais.⁴⁷³ Sua proposta, ao final do livro, de um *democratic engagement* combina parâmetros mínimos substantivos com participação ampliada de comunidades locais e ativistas na formulação de políticas. No Brasil, Matheus Casimiro Serafim⁴⁷⁴ desenvolve linha

⁴⁶⁸ Verbic, El remedio estructural de la causa “Mendoza”, 2013, p. 276-282.

⁴⁶⁹ Puga, Realización de los derechos en casos estructurales, 2007, p. 6-8.

⁴⁷⁰ Beçak; Mariano Filho, O Judiciário e o litígio estrutural Mendoza, 2022, p. 122-123.

⁴⁷¹ Nader; Mattos, Adjudicación socioambiental en casos estructurales, 2020, p. 568-578.

⁴⁷² Ray, Engaging with social rights, 2016, p. 187-192, 224-229, 368.

⁴⁷³ Tais conceitos serão vistos na sequência.

⁴⁷⁴ Serafim, Processo estrutural democrático, 2023; Serafim, Compromisso significativo, 2021, p. 109, 114, 122-

semelhante: defende que o Judiciário promova diálogo interinstitucional, estabeleça critérios normativos, fixe medidas emergenciais e retenha jurisdição, evitando esvaziamento dos direitos sociais.

Na Colômbia, a Corte Constitucional utilizou a técnica do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) como resposta a violações massivas, especialmente no caso T-025/04, relativo ao deslocamento interno. Diferentemente do modelo sul-africano, a Corte adotou postura propositiva, com ordens estruturais, retenção de jurisdição e criação da Sala Especial de Seguimiento, assegurando implementação prática por meio de monitoramento contínuo e dialógico.⁴⁷⁵

Gianfranco Faggin Mastro Andrea⁴⁷⁶ observa que, enquanto o mecanismo do compromisso significativo busca demonstrar o empenho do Estado em solucionar uma violação de direitos antes da decisão judicial — cabendo à Corte intervir apenas se as partes não alcançarem um acordo —, nos litígios que ensejam a declaração de Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), tal mecanismo revela-se insuficiente. Diante de violações estruturais e bloqueios políticos persistentes, o ECI apresenta-se como resposta mais eficaz, exigindo medidas judiciais robustas para enfrentar a inércia estatal.⁴⁷⁷

Na Argentina, o caso *Matanza-Riachuelo* (2008) evidenciou um modelo de supervisão institucional. A Corte Suprema, ao invés de impor

123, 147, 161-162, 168

⁴⁷⁵ Landau, *The reality of social rights enforcement*, 2012, p. 220; Rodríguez-Garavito; Franco, *Juicio a la exclusión*, 2015, p. 239-245.

⁴⁷⁶ Andrea, *Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil*, 2022, p. 197-198.

⁴⁷⁷ Andrea elenca dois requisitos para a declaração e aplicação do ECI. O primeiro passo seria o de observar se os requisitos cunhados pelo direito estrangeiro estão presentes, quais seja, a violação generalizada de direitos de grupos vulneráveis; a inércia ou incapacidade das autoridades públicas diante do problema; a superação da situação de violação demanda a atuação de uma pluralidade de autoridades, com necessidade de monitoramento judicial. O segundo passo consiste em verificar se a situação enquadrada cabe na técnica decisória, sob pena de banalização do mecanismo. O autor destaca com ênfase a necessidade de uma adequada filtragem dos casos pelo Supremo Tribunal Federal. O autor dá o exemplo da pauta de educação e saúde, que a despeito de serem deficitárias, são direitos sociais que estão incluídos na agenda pública (Andrea, *Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil*, 2022, p. 199-200).

uma *structural injunction* rígida, organizou a resposta estatal, exigiu plano de saneamento, promoveu audiências públicas e induziu a criação da ACUMAR, responsável pela execução.⁴⁷⁸ Esse modelo interinstitucional evitou a imposição vertical de decisão e fortaleceu uma governança democrática processual (Bergallo. 2005, p. 20-30). Embora tenha catalisado reformas e mobilizado a sociedade civil, faltaram mecanismos efetivos de cumprimento e participação direta das populações afetadas, comprometendo a efetividade.⁴⁷⁹

Em todas essas experiências, o maior desafio permanece a inclusão efetiva das populações vulnerabilizadas no processo decisório. Autores como Ray, Puga, Rodríguez-Garavito & Franco e Bergallo, convergem na defesa do experimentalismo democrático como via promissora: arranjos iterativos, participativos e colaborativos que permitem ao Judiciário atuar como catalisador de soluções legítimas, sem substituir os demais poderes, mas impulsionando sua atuação responsiva diante de violações complexas e persistentes de direitos fundamentais.

3.2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO PROCESSO ESTRUTURAL DEMOCRÁTICO: CORTE CATALÍTICA, EXPERIMENTALISMO E A JURISDIÇÃO EMPODERADA

O modelo tradicional das *structural injunctions*, associado a Owen Fiss, caracteriza-se pelo “ativismo monológico”⁴⁸⁰, em que o juiz impõe

⁴⁷⁸ Puga, El caso estructural en América Latina, 2023, p. 36-38; Verbic, El remedio estructural de la causa “Mendoza”, 2013, p. 269-272.

⁴⁷⁹ Beçak; Mariano Filho, O Judiciário e o litígio estrutural Mendoza, 2022, p. 122-123; Nader; Mattos, Adjudicación socioambiental en casos estructurales, 2020, p. 568-578.

⁴⁸⁰ No ativismo monológico, os tribunais assumem uma postura de autoridade unilateral, emitindo ordens precisas e orientadas para resultados, sem delegar a definição de políticas aos órgãos eleitos. Essa abordagem frequentemente envolve remédios fortes, como a determinação explícita de ações a serem tomadas, com pouco espaço para adaptação ou negociação por parte do Legislativo, ou Executivo. O monitoramento, quando ocorre, também tende a ser unidirecional, com o tribunal avaliando diretamente o cumprimento das suas determinações, sem

ordens de forma vertical e impositiva. Em contraste, o desenvolvimento da tutela estrutural no Sul Global evidenciou novas perspectivas, nas quais teorias dialógicas e experimentalistas propõem um ambiente de deliberação, alcunhada por Rodríguez-Garavito⁴⁸¹ como “ativismo dialógico”, marcado pela participação pública, colaboração interinstitucional e flexibilidade, aproximando-se de uma tutela estrutural mais responsiva e legítima.⁴⁸²

Susan Sturm⁴⁸³, exponentes nos debates sobre a teoria experimentalista e na crítica dirigida a Fiss⁴⁸⁴ defende que em litígios estruturais, o modelo de Corte esperado é a “corte catalítica”, no qual o tribunal atua como facilitador ativo, por um processo deliberativo⁴⁸⁵: promove a comunicação, reduz

promover amplas discussões ou consultas com múltiplos atores (Rodríguez-Garavito, *Beyond the courtroom*, 2011, p. 1.691).

⁴⁸¹ Rodríguez-Garavito, *Beyond the courtroom*, 2011.

⁴⁸² Roberto Gargarella enfatiza que a interpretação constitucional deve refletir um diálogo horizontal entre os diferentes setores da sociedade. O autor nomina esse enfoque como “constitucionalismo dialógico”, que traz uma nova proposta de democracia deliberativa, onde a interpretação dos direitos e as medidas judiciais devem promover um diálogo institucional, por meio de práticas dialógicas como a realização de audiências públicas, a utilização do meaningful engagement. Para o autor, as práticas dialógicas não podem ficar à mercê da discricionariedade judicial, e se traduzem em verdadeiros direitos e, por esta razão, devem ser melhor regulamentados pelo direito. Nessa linha, quanto maior for o desacordo em temas constitucionais, menor a legitimidade democrática dos juízes para decidir unilateralmente, especialmente no caso dos direitos sociais. As práticas dialógicas ajudam a superar críticas à judicialização desses direitos, mitigando bloqueios institucionais, limitações orçamentárias e inércia legislativa. Além disso, promovem um modelo de democracia deliberativa, no qual a interpretação e implementação dos direitos sociais devem envolver toda a comunidade, com foco nos grupos marginalizados. Esses grupos, historicamente excluídos do poder, devem ocupar um papel central nos debates sobre as soluções políticas e judiciais que afetam suas vidas. As práticas dialogais permitem que as principais críticas à atuação judicial sejam resolvidas. Primeiro, ajuda a aproximar as demandas sociais de um modelo deliberativo de democracia; segundo, combate a objeção contramajoritária, no sentido de que os juízes podem cumprir a sua missão sem elidir os demais poderes; terceiro, transcender a dicotomia entre ativismo judicial e autorrestrição, no sentido de que é possível, analisando o caso, se justificar um papel mais ou menos ativo dos juízes, como a fixação do conteúdo de políticas públicas; quarto, enriquece a discussão sobre os remédios judiciais, enquanto pode ser mais razoável uma intervenção mais ativa dos juízes se o remédio escolhido tem determinada índole dialogal, e, de outro lado, é razoável a resistência a intervenção dos juízes se optarem por um remédio mais intrusivo, como o critério de substantivação do direito ao legislador (Gargarella, *El derecho como conversación entre iguales*, 2021, p. 205-206; 213-214 e 257-275).

⁴⁸³ Sturm, *A normative theory of public law remedies*, 1991; Sturm, *Resolving the remedial dilemma*, 1990.

⁴⁸⁴ Susan Sturm identifica a transição de remédios top-down, típicos das primeiras structural injunctions, para modelos bottom-up, mais participativos. A autora critica a tutela estrutural de Fiss por manter o Judiciário como autoridade hierárquica (Sturm, *A normative theory of public law remedies*, 1991, p. 1.365-1.376).

⁴⁸⁵ O termo “abordagem catalítica” é citado no texto apenas uma vez, na nota de rodapé número 91 (Sturm, *A*

custos do diálogo, cria incentivos e garante parâmetros constitucionais. Nessa abordagem, o juiz não é mero espectador nem gestor direto, mas catalisador⁴⁸⁶ de soluções legítimas, intervindo quando necessário para validar normas, supervisionar negociações e aplicar sanções em caso de descumprimento.

Na abordagem catalítica, a atuação judicial se desenvolve em três etapas — pré-negociação, negociação e implementação — nas quais o tribunal atua como indutor e garantidor da legitimidade e da efetividade do processo. Caso não haja consenso, mantém-se o poder de decidir unilateralmente, mas sempre com base em procedimentos deliberativos transparentes. Susan Sturm adverte, contudo, que a escolha por uma atuação não-horizontal pode gerar descumprimentos, razão pela qual defende o uso de sanções para estimular a cooperação, reduzir bloqueios estratégicos e premiar condutas colaborativas. Nesse modelo, a aplicação coercitiva de sanções é crucial para assegurar a boa-fé e a efetividade das negociações, embora a relutância judicial em utilizá-las constitua um limite prático relevante. Assim, a corte catalítica rompe com a imagem tradicional do Judiciário como mero fiscal da legalidade e o reposiciona como facilitador ativo da governança institucional, comprometido com a

normative theory of public law remedies, 1991, p. 1.374), onde a autora expõe as características do modelo deliberativo. Na nota em questão, para explicar sobre a abordagem catalítica, faz remissão a um texto de 1990 (Sturm, *Resolving the remedial dilemma*, 1990), que, por sua vez, conceitua a abordagem catalítica, estudada em um contexto de litígios estruturais envolvendo o sistema penitenciário americano: [...]The catalyst uses a deliberative, participatory process, backed by traditional judicial sanctions, to engage the necessary parties in effective confrontation of the prison problems-and foster the internal development of a new normative framework. The use of sanctions alters the incentive system in place to convince members of the corrections system that noncompliance carries substantial costs and that effective participation in the deliberative process is the only way to eliminate judicial intervention. At the same time, the process reduces the negative impact of sanctions and rewards those who assume responsibility for compliance with additional support, resources, praise, and ultimately, reduced judicial oversight (Sturm, *Resolving the remedial dilemma*, 1990, p. 811). No texto de 1990, por sua vez, a abordagem catalítica é aprofundada com muita ênfase por Sturm, que desenvolve o conceito.

⁴⁸⁶ A escolha do termo “abordagem catalítica”, feita por Sturm, não é algo irrelevante, mas desvela uma importante função do tribunal nessa atuação. Catalisar é “Promover, acelerar ou facilitar a realização de uma ação, ou processo, geralmente por meio de incentivo ou estímulo.” (Michaelis, Dicionário Michaelis online, 2025).

proteção dos direitos fundamentais e com o fortalecimento de processos democráticos e deliberativos.

O trabalho de Sturm influenciou diretamente Sabel e Simon⁴⁸⁷, que sistematizaram o experimentalismo democrático como base para a transformação institucional em contextos de violações persistentes de direitos. Os autores aprofundam o conceito deliberativo de Sturm, ao incluir mecanismos iterativos e sistemas de monitoramento contínuo, consolidando a ideia de governança experimentalista.

Como Sturm, Sabel e Simon observam uma transição do modelo tradicional de “comando e controle” para um modelo flexível e iterativo, de colaboração contínua entre tribunais, partes e especialistas, que denominam “governança experimentalista”. Nela, os tribunais estão simultaneamente mais envolvidos — por promoverem ciclos permanentes de autorrevisão participativa — e menos envolvidos — porque as normas de compliance emergem dos próprios atores institucionais.

O papel judicial, portanto, não é impor soluções fixas, mas facilitar arranjos provisórios e ajustáveis, com monitoramento contínuo e corresponsabilização de governos, sociedade civil e comunidades afetadas. Essa lógica participativa reforça legitimidade e reduz críticas quanto à capacidade institucional do Judiciário, ao mesmo tempo em que fortalece a transparência e o engajamento público.

A partir da teoria experimentalista, é possível identificar uma proposta de democratização dos litígios estruturais:

⁴⁸⁷ Sabel; Simon, *Destabilization rights*, 2004.

Quadro 6 - Comparação entre Modelos de atuação no Processo Estrutural

Aspecto	Modelo Tradicional (Comando e Controle)	Modelo Experimentalista
Papel do Judiciário	Supervisor e prescritivo	Facilitador e colaborativo
Estrutura da ordem judicial	Soluções fixas e centralizadas	Soluções dinâmicas, adaptáveis e iterativas
Participação das Partes	Limitada	Inclusiva, com engajamento de múltiplos stakeholders
Monitoramento	Pontual e com critérios rígidos	Contínuo e com ajustes baseados em indicadores
Transparência	Focada na implementação de decisões judiciais	Acentuada, promovendo escrutínio público
Responsabilização	Centralizada no Judiciário	Compartilhada entre atores institucionais e sociais

Fonte: Adaptado de Sabel e Simon⁴⁸⁸.

A proposta de corte catalítica, inaugurada por Sturm, é desenvolvida por Katharine Young⁴⁸⁹, a qual, a partir do Sul Global, analisa a inserção dos tribunais em processos de governança voltados à implementação de direitos sociais. A autora compartilha com Sturm e Scott a visão de que os tribunais exercem papel crucial na facilitação de reformas institucionais e na mediação entre poderes e sociedade, mas acrescenta um elemento fundamental: a flexibilidade pragmática.

Para Young, a atuação catalítica não pode se limitar a um modelo deliberativo rígido⁴⁹⁰, uma vez que os contextos institucionais variam e, em muitos países do Sul Global, as cortes se deparam com forte inércia estatal ou baixa capacidade administrativa. Por isso, os tribunais precisam alternar entre posturas mais dialógicas e outras mais assertivas ou gerenciais,

⁴⁸⁸ Sabel; Simon, Destabilization rights, 2004, p. 1.082-1.100.

⁴⁸⁹ Young, A typology of economic and social rights adjudication, 2010; Young, The new managerialism, 2021; Young, Constituting economic and social rights, 2012.

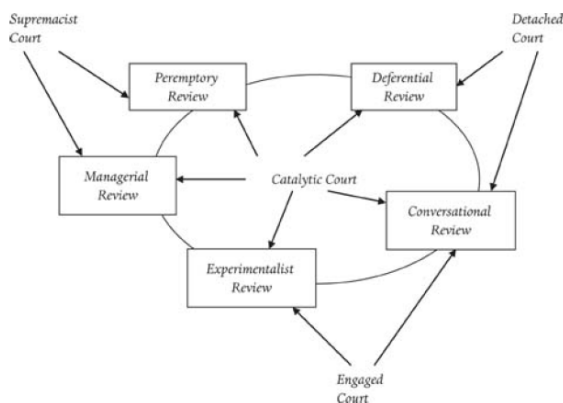
⁴⁹⁰ Considerando que a proposta de Sturm toma por base uma proposta deliberativa, por sua vez.

adaptando sua intervenção conforme a gravidade da violação de direitos e a resistência dos demais poderes.⁴⁹¹

A tipologia desenvolvida por Young identifica diferentes posturas judiciais (deferencial, dialógica, experimentalista, gerencial e peremptória) e três paradigmas de corte (distanciada, engajada e supremacista), ressaltando que a corte catalítica não se fixa em uma única postura, mas pode transitar entre elas em um mesmo litígio. Assim, em contextos de maior capacidade administrativa, a postura dialógica pode ser suficiente, mas em cenários de omissão reiterada ou resistência governamental, são necessárias medidas mais impositivas e monitoramento robusto. O tribunal catalítico, portanto, funciona como uma metateoria: um modelo abrangente que incorpora elementos dialógicos, experimentalistas ou mesmo hierárquicos, escolhidos conforme as condições institucionais e sociais do caso concreto.

A imagem abaixo ilustra a proposta da autora:

Figura 2 – Tipologia das Cortes segundo Katharine Young



Fonte: Young⁴⁹².

⁴⁹¹ A metáfora do catalisador também para Young sugere que o tribunal reduz a energia política necessária para que transformações institucionais ocorram, atuando não como protagonista da reforma, mas como facilitador da articulação entre o Legislativo, o Executivo, a sociedade civil e grupos vulneráveis (Young, *Constituting economic and social rights*, 2012, p. 223).

⁴⁹² Young, *Constituting economic and social rights*, 2012, p. 314.

A partir desses marcos, sintetizam-se dimensões operacionais segundo a abordagem da autora:

Quadro 7 - Postura e Posicionamento Judicial para Katharine Young

Postura Judicial (<i>Judicial Review</i>)	Descrição da Postura do tribunal	Paradigma Judicial (<i>Judicial Paradigm</i>)	Descrição do Paradigma Judicial
Deferencial (<i>Deferential Review</i>)	Evita interferir em políticas públicas, respeitando a autonomia dos outros poderes.	Corte Distanciada (<i>Detached Court</i>)	O tribunal mantém-se passivo, delegando a responsabilidade primária de garantir direitos sociais ao Executivo e Legislativo. Um exemplo é o Caso Grootboom.
Dialógica (<i>Conversational Review</i>)	Promove diálogo com os outros poderes para construir soluções conjuntas, sem monopolizar a decisão. Tem muito em comum com a postura deferencial, mas o tribunal aqui possui mais atribuições. Há uma interpretação menos detalhada do direito e uma ordem judicial declaratória.	Corte Engajada (<i>Engaged Court</i>)	O tribunal assume papel de mediador entre poderes e sociedade, havendo um envolvimento institucional maior, promovendo interação contínua para assegurar a implementação de direitos e impor deveres positivos, por meio de monitoramento e outras responsabilidades.
Experimentalista (<i>Experimentalist Review</i>)	Coloca as partes, e não só o ramo de poderes, em um ambiente de negociação. Atuação como facilitador de processos iterativos e adaptativos, permitindo ajustes sucessivos nas políticas.	Corte Engajada (<i>Engaged Court</i>)	O tribunal engaja os diversos atores no processo decisório e de implementação, criando espaços para participação e aprendizagem institucional. Um exemplo é o <i>meaningful engagement</i> .

Postura Judicial (<i>Judicial Review</i>)	Descrição da Postura do tribunal	Paradigma Judicial (<i>Judicial Paradigm</i>)	Descrição do Paradigma Judicial
Gerencial (<i>Managerial Review</i>)	Estabelece diretrizes específicas e monitora diretamente a implementação das políticas públicas.	Corte Supremacista (<i>Supremacist Court</i>)	O tribunal assume posição de autoridade superior, direcionando as políticas públicas com forte controle judicial sobre cada etapa. O tribunal impõe multas por descumprimento, inclusive responsabilização pessoal dos funcionários, abertura de investigações sobre descumprimento, etc. Um famoso exemplo é o caso <i>Brown v. Board of Education</i> .
Peremptória (<i>Peremptory Review</i>)	Impõe ordens diretas e definitivas, com baixa abertura ao diálogo ou ajuste por parte dos outros poderes. ⁴⁹³	Corte Supremacista (<i>Supremacist Court</i>)	O tribunal assume posição de comando, com poder decisório final e pouca margem para atuação colaborativa dos outros poderes. Não há atuação de monitoramento da sentença.

Fonte: Adaptado de Young⁴⁹⁴.

Em contraste com Sturm e Scott⁴⁹⁵, que enfatizam o papel mediador e deliberativo dos tribunais como guardiões da transparência e da inclusão, Young⁴⁹⁶ concebe o tribunal catalítico como um agente pragmático, capaz de variar sua postura para reduzir barreiras políticas, estimular a cooperação

⁴⁹³ Diferentemente da atuação managerial, a atuação peremptória é marcada por uma imposição rígida de remédios pelo tribunal. As ordens são finais e não há espaço para diálogo e adaptação dos outros poderes. A decisão é proferida como definitiva, e não se espera que o tribunal exerça algum papel após a sentença.

⁴⁹⁴ Young, *Constituting economic and social rights*, 2012, p. 244-249.

⁴⁹⁵ Sturm; Scott, *Courts as catalysts*, 2007.

⁴⁹⁶ Young, *The new managerialism*, 2021; Young, *Constituting economic and social rights*, 2012.

institucional e assegurar a efetividade de direitos sociais. Essa flexibilidade é central para lidar com litígios estruturais complexos, nos quais ordens meramente dialógicas podem ser insuficientes, mas remédios impositivos rígidos também podem comprometer a legitimidade. O tribunal catalítico, nessa leitura, assume a função de calibrar continuamente sua intervenção, transitando entre diálogo e imposição, de modo a promover governança responsiva e adaptativa.

No ponto, Young fornece elementos e critérios que ajudam a orientar a escolha inicial da postura da Corte, avaliando o contexto político, institucional e social, e essa avaliação preliminar é determinante para escolher se o tribunal começará com diálogo, experimentalismo ou ordens mais gerenciais e peremptórias:

Quadro 8 - Critérios para a seleção de postura para a atuação judicial

Critério	Descrição
1. Grau de inação ou resistência estatal	Em contextos de omissão prolongada ou resistência ativa do poder público em implementar direitos sociais, a corte tende a iniciar com remédios mais fortes e monitoramento rigoroso.
2. Capacidade administrativa do Estado	Quando há indícios de que o poder público possui capacidade técnica e organizacional para formular e executar políticas públicas, a corte pode optar por estratégias colaborativas ou dialógicas, preservando maior espaço de autonomia administrativa.
3. Mobilização social e controle externo	A presença de sociedade civil organizada, redes jurídicas e mecanismos de participação comunitária favorece o uso de estratégias participativas e de cocriação de soluções. Em contextos de isolamento social ou marginalização severa, o tribunal pode adotar postura mais interventiva.
4. Urgência e gravidade da violação de direitos	Violações graves, ameaças diretas à vida ou crises humanitárias justificam uma atuação mais imediata e diretiva. Em casos de políticas públicas complexas e de longo prazo, a corte pode atuar de modo mais flexível e adaptativo.

Critério	Descrição
5. Histórico processual e institucional	Casos em que há histórico de diálogos frustrados ou descumprimento reiterado de decisões judiciais anteriores tendem a justificar remédios mais impositivos e mecanismos rígidos de monitoramento.

Fonte: Adaptado de Young⁴⁹⁷.

Assim, enquanto Sturm e Scott ressaltam o papel deliberativo dos tribunais, Young amplia essa visão com um dinamismo pragmático, permitindo que a atuação judicial oscile entre diálogo e intervenção mais assertiva, conforme a resistência estatal e as condições do caso. Essa flexibilidade é crucial em litígios estruturais, nos quais o juiz pode alternar entre ordens impositivas (como liminares urgentes) e fases colaborativas (como a formulação de planos).

Nessa linha, Rodríguez-Garavito⁴⁹⁸ complementa a proposta ao desenvolver a Jurisdição Participativa Empoderada (EPJ), modelo que articula experimentalismo democrático e diálogo interinstitucional, com um olhar especial para a América Latina. Para o autor, a atuação judicial deve se pautar pela tríade: direitos fortes, remédios moderados e monitoramento robusto. Os princípios institucionais da EPJ consistem em: (i) adotar direitos substantivos e processuais como parâmetros de deliberação; (ii) ampliar a compreensão dos direitos sociais como capacitadores, que impõem deveres estatais além do mínimo essencial; e (iii) criar mecanismos de participação da sociedade civil organizada no monitoramento das decisões.⁴⁹⁹ Essa

⁴⁹⁷ Young, *The new managerialism*, 2021.

⁴⁹⁸ Rodríguez-Garavito, *Empowered participatory jurisprudence*, 2018; Rodríguez-Garavito, *Beyond the courtroom*, 2011.

⁴⁹⁹ Considerando as principais dimensões analíticas propostas pela literatura especializada na calibragem da atuação judicial e de sua execução — especialmente em casos que envolvem a implementação de direitos fundamentais dependentes de ações de outros poderes, como ocorre nos litígios estruturais —, destaca-se o campo de estudo das remedial techniques. Tradicionalmente, autores como Tushnet e Landau propuseram a análise dessas técnicas a partir de duas variáveis principais: o grau de substantivação do direito (forte ou fraca) e a intensidade da resposta judicial (também forte ou fraca). Posteriormente, em texto de 2019, Landau reconhece a relevância das contribuições de feita por Rodríguez-Garavito em texto de 2011, que aprofunda o estudo da atuação judicial

estrutura assegura um ativismo judicial firme, porém equilibrado, voltado à efetivação de direitos fundamentais em ambientes institucionais frágeis, como para países do NCLA.⁵⁰⁰

Embora originada em teorias dialógicas, a EPJ incorpora elementos experimentais para superar duas fragilidades: a centralização excessiva no juiz, típica do normativismo, e o “ativismo dialógico de fachada”, que não rompe com posturas tradicionais. Por isso, valoriza a fase de implementação, prevendo supervisão contínua, indicadores de cumprimento, revisões periódicas e diálogo constante entre Judiciário, Executivo, Legislativo e sociedade civil.⁵⁰¹ Esse arranjo evita tanto a verticalização decisória quanto a dispersão associada ao experimentalismo ilimitado, oferecendo um modelo equilibrado de governança colaborativa e responsiva.

Assim, um tribunal que adota o ativismo judicial dialógico deve estruturar sua atuação com base na tríade proposta por Rodríguez-Garavito: direitos fortes, remédios moderados e mecanismos de monitoramento robustos. Para ilustrar os diferentes graus de intensidade possíveis em cada um desses três elementos — direito, remédio e mecanismo — apresenta-se, a seguir, um quadro explicativo que os categoriza em níveis fraco, moderado e forte.

em contextos estruturais e propõe a inclusão de uma terceira dimensão fundamental: o grau de monitoramento judicial, especialmente por meio da retenção da jurisdição (*retain supervisory jurisdiction*), elemento essencial para assegurar a efetividade das ordens judiciais e viabilizar o diálogo interinstitucional contínuo (Landau, *Choosing between simple and complex remedies*, 2019; Landau, *The reality of social rights enforcement*, 2012; Tushnet, *Weak courts, strong rights*, 2008; Tushnet, *A response to David Landau*, 2012; Rodríguez-Garavito, *Beyond the courtroom*, 2011).

⁵⁰⁰ A despeito disso, a proposta de Young permite compreender que, mesmo tendo o ativismo dialógico como norte interpretativo — e como a postura mínima esperada para o enfrentamento das omissões estatais —, as cortes podem, num mesmo processo estrutural, transitar por outras formas de atuação, desde ordens de comando e controle até posturas mais gerenciais ou colaborativas, sempre visando catalisar energias políticas e institucionais que viabilizem soluções sustentáveis para a realização dos direitos sociais.

⁵⁰¹ Rodríguez-Garavito; Franco, *Juicio a la exclusión*, 2015, p. 224-237.

Quadro 9 - Classificação tripla para análise do ativismo judicial nas Cortes

Dimensão	Grau	Descrição
Substantivação dos Direitos	Fraca	O tribunal tende a negar a exigibilidade judicial dos direitos sociais. Se não faz isso, sequer pode ser abordado como ativista. ⁵⁰²
	Moderada	O tribunal reconhece a exigibilidade judicial dos direitos sociais, mas impõe restrições processuais e substantivas significativas, com grau de deferência ao Executivo.
	Forte	O tribunal reconhece a exigibilidade judicial dos direitos sociais do mesmo modo que o faz para direitos civis, ou seja, com a obrigação do Estado de garanti-los imediatamente.
Remédio Judicial	Fraco	Ordens judiciais genéricas e de baixa interferência, sem detalhar políticas ou estabelecer parâmetros concretos de cumprimento. Deixa ampla margem de decisão ao demandado.
	Moderado	Ordens judiciais, como a elaboração de planos, que fixam objetivos amplos e critérios e prazos para implementação, mas sem definir políticas específicas, o que é deixado a cargo do demandado, em diálogo com as partes.
	Forte	<i>Structural injunctions</i> clássicas. Ordens detalhadas e vinculantes, com definição de metas, prazos e medidas específicas para implementação, com pouca margem de discricionariedade para o demandado.

⁵⁰² A principal variável considerada para identificar se um tribunal é ou não ativista é a força que a corte confere ao conteúdo normativo dos DESC. Assim, um tribunal é considerado ativista se adota, no mínimo, uma concepção moderada de direitos, reconhecendo sua exigibilidade judicial, mesmo que com certas restrições processuais ou substanciais à sua implementação. Dentro dessa escala, tribunais altamente ativistas são aqueles que adotam uma concepção forte de direitos, incorporando a noção de núcleo mínimo, ou seja, a ideia de que o Estado deve garantir pelo menos um patamar essencial de bens e serviços indispensáveis à dignidade humana (Rodríguez-Garavito; Franco, Juicio a la exclusión, 2015, p. 32-33)

Dimensão	Grau	Descrição
Monitoramento	Baixo	O tribunal emite a decisão e se retira do caso, sem manter supervisão ou exigir prestações de contas do Executivo. O tribunal pode optar também por delegar o monitoramento para outro órgão.
	Moderado	O tribunal solicita relatórios periódicos e informações de cumprimento, mas sem mecanismos formais de cobrança ou revisão contínua. O monitoramento é mais passivo e depende de provocação das partes.
	Forte	O tribunal mantém jurisdição sobre o caso, realiza audiências públicas, cria comissões de monitoramento e emite novas decisões conforme avanços e retrocessos, por meio de diálogo entre poderes e sociedade civil.

Fonte: Adaptado de Rodríguez-Garavito e Franco⁵⁰³.

A proposta do ativismo dialógico busca demonstrar, em contraste, que o ativismo judicial pode ser tanto de cunho “monológico” como “dialógico”. É o que o autor e Franco⁵⁰⁴ denominam “análise qualitativa” do ativismo. Enquanto o primeiro é caracterizado por ordens judiciais impositivas e unilaterais, o segundo abre espaço para processos participativos e construção colaborativa de soluções:

Quadro 10 - Diferença entre o ativismo judicial monológico e o dialógico

Dimensão	Ativismo Monológico	Ativismo Dialógico
Concepção dos direitos (Direito: forte, moderado ou fraco)	Adota direitos fortes, reconhecendo a justiciabilidade dos direitos socioeconômicos (DSE), com forte substantivação, definindo o conteúdo mínimo do direito.	Também adota direitos fortes, reconhecendo a justiciabilidade dos DSE e seu conteúdo mínimo, mas o desenvolvimento de políticas é compartilhado com outros poderes.

⁵⁰³ Rodríguez-Garavito; Franco, Juicio a la exclusión, 2015, p. 30-31 e 223.

⁵⁰⁴ Rodríguez-Garavito; Franco, Juicio a la exclusión, 2015, p. 29-34.

Dimensão	Ativismo Monológico	Ativismo Dialógico
Elaboração de políticas públicas	O tribunal define de forma minuciosa e impositiva as políticas públicas a serem adotadas, com pouca ou nenhuma margem para deliberação dos demais poderes.	O tribunal define objetivos amplos e parâmetros gerais, deixando a formulação detalhada das políticas aos demandados, respeitando o princípio da separação de poderes.
Remédios (forte, moderado ou fraco)	Remédios fortes, com ordens detalhadas, específicas e diretamente vinculantes, definindo o que deve ser feito, como e em qual prazo.	Remédios moderados, que indicam diretrizes gerais, prazos e indicadores de progresso, permitindo que os poderes públicos e a sociedade definam os meios concretos.
Monitoramento (baixo, moderado ou forte)	Monitoramento fraco ou inexistente. Em regra, o tribunal se retira após a decisão, deixando a execução a cargo do Executivo, sem acompanhamento ativo.	Monitoramento forte, com acompanhamento ativo e constante do cumprimento da decisão, incluindo revisões periódicas, relatórios e audiências públicas.
Processo de implementação	Vertical e fechado, com ordens impostas diretamente às burocracias e com pouca abertura para participação social ou deliberação pública.	Horizontal e aberto, com criação de espaços de deliberação pública, audiências, participação de organizações da sociedade civil, agências internacionais, especialistas e vítimas.
Papel do tribunal	Protagonista absoluto, concentrando em si a elaboração, implementação e controle da política pública derivada da decisão judicial.	Catalisador e facilitador, promovendo diálogo entre instituições e sociedade civil, criando incentivos para os poderes públicos assumirem suas responsabilidades.
Flexibilidade e adaptação	Rigidez, com ordens que não costumam ser ajustadas ao longo do processo, mesmo diante de dificuldades de implementação ou resistências políticas.	Flexibilidade adaptativa, com possibilidade de revisão e ajuste das ordens conforme avanços, retrocessos ou novas informações surgidas no processo de implementação.

Dimensão	Ativismo Monológico	Ativismo Dialógico
Efeitos esperados	Transformações limitadas, frequentemente frustradas pela resistência burocrática e política, além das limitações técnicas e legais do próprio tribunal.	Transformações mais amplas e sustentáveis, com maior potencial de implementação eficaz, graças à mobilização de múltiplos atores e à criação de consensos políticos e sociais.
Legitimidade democrática	Frequentemente questionada, por substituir o processo político e ignorar a deliberação democrática.	Maior legitimidade democrática, por incentivar o diálogo interinstitucional e a participação social, promovendo a corresponsabilização entre Estado e sociedade.
CrITÉRIOS de avaliação	Sucesso avaliado pelo cumprimento literal da ordem judicial e pela implementação formal da política pública determinada pelo tribunal (efeitos materiais diretos).	Sucesso avaliado não somente pelo cumprimento formal, mas também pelos efeitos indiretos e simbólicos, como o fortalecimento de coalizões, o engajamento social e a transformação de narrativas públicas.

Fonte: Adaptado de Rodríguez-Garavito e Franco⁵⁰⁵ e Rodríguez-Garavito⁵⁰⁶.

Assim, enquanto Young concebe a corte catalítica como um modelo pragmático e adaptável, Rodríguez-Garavito acrescenta à teoria uma estrutura normativa mais definida, centrada em direitos fortes, remédios moderados e monitoramento robusto. Essa complementaridade fortalece a compreensão do tribunal como agente catalisador, capaz de equilibrar legitimidade democrática e efetividade na implementação de decisões em contextos de desigualdade estrutural. Por isso, entre os diversos modelos que podem ser mobilizados pela corte catalítica, a EPJ se destaca como uma das principais orientações possíveis, especialmente por fornecer ferramentas concretas para o tribunal exercer sua função catalisadora com

⁵⁰⁵ Rodríguez-Garavito; Franco, Juicio a la exclusión, 2015, p. 212-213.

⁵⁰⁶ Rodríguez-Garavito, Beyond the courtroom, 2011, p. 1.688 e ss.

legitimidade democrática, capacidade adaptativa e compromisso com a efetivação dos direitos sociais.

3.3 CONCLUSÃO: FUNDAMENTOS DO PROCESSO ESTRUTURAL DEMOCRÁTICO E IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL

Para exposição dos marcos conceituais trabalhados ao longo do capítulo, propõe-se, inicialmente, um quadro síntese com os principais conceitos desenvolvidos:

Quadro 11 - Conceitos centrais do Capítulo 3

Conceito	Descrição e Enfoque
Litígios, conflitos e problemas estruturais	Demandas judiciais que tratam de violações sistêmicas de direitos fundamentais, exigindo mudanças institucionais amplas e contínuas, com remédios complexos e monitoramento.
Structural Injunctions	Precedente norte-americano que inspira o modelo estrutural brasileiro, com ênfase em ordens judiciais fortes; criticado por ser vertical e pouco participativo, notadamente atrelado ao ativismo judicial de cunho monológico.
Tutela estrutural	Pode ocorrer no plano judicial como extrajudicial; a partir de diferentes técnicas a depender do estado de violação de direitos, e não está somente presente nos Estados Unidos da América e no Brasil, mas, antes disso, em vários outros países e, em especial, tanto na CIDH como no TEDH.
Meaningful Engagement (África do Sul)	Prática jurisprudencial que exige diálogo prévio entre Estado e afetados, valorizando a escuta e o protagonismo das comunidades.
Retenção de jurisdição (Colômbia)	Técnica de manutenção da competência judicial até o cumprimento integral da decisão, permitindo correções e supervisão contínua.
Redes inter-institucionais (Argentina)	Estratégia que envolve diferentes órgãos públicos e sociedade civil na implementação e monitoramento de decisões estruturais.

Conceito	Descrição e Enfoque		
Experimenta- lismo demo- crático	Teoria segundo a qual o Judiciário atua como coordenador de experimentos institucionais abertos, com soluções iterativas e adaptativas.	Corte catalítica (Katharine Young)	Modelo que propõe que o Judiciário atue como catalisador de transformações estruturais, promovendo uma intervenção pragmática, flexível e situada, que estimula arranjos institucionais cooperativos e iterativos.
		EPJ – Jurisdição Participativa Empoderada (Rodríguez-Garavito)	Teoria voltada ao Sul Global, defendendo atuação judicial com forte proteção de direitos, monitoramento robusto e soluções adaptadas ao contexto local. Representa o ativismo dialógico — contrastado com o ativismo judicial monológico.
		Governança dialógica (Sabel e Simon)	A corte atua como facilitadora de processos institucionais de construção conjunta de soluções, evitando tanto a usurpação quanto a abdicação judicial.
		Função jurídico-responsiva (Sturm)	O Judiciário se reposiciona como instituição responsiva, sensível à complexidade dos litígios sociais e à necessidade de construir respostas coletivas e inclusivas.

Fonte: Elaboração própria.

A análise desenvolvida mostrou que, no Sul Global, os litígios estruturais surgem como resposta necessária às omissões históricas e à

desigualdade persistente, especialmente nas áreas de habitação, serviços urbanos e meio ambiente. Em contraste com a tutela negativa ou a proteção individualizada — predominantes nas formas tradicionais de judicialização — os litígios estruturais exigem uma atuação judicial contínua, dialógica e adaptativa, que vá além da simples declaração de ameaça ou violação de direitos, aplicando *remedys* inovadores e sistêmicos. Essa abordagem desafia a matriz jurídico-formalista ainda dominante nos sistemas processuais da região, exigindo uma reconfiguração epistemológica que reposicione os tribunais como agentes da realização dos direitos humanos.

A partir da análise das origens norte-americanas dos *structural injunctions*, notadamente com base nas ideias de Owen Fiss e nos precedentes como *Brown v. Board* e *Holt v. Sarver*, o capítulo identificou tanto os limites de um modelo adjudicatório verticalizado quanto suas contribuições normativas. Entretanto, é no Sul Global que emergem formas mais ousadas de processo estrutural, como demonstrado pelas experiências da África do Sul (com práticas de *meaningful engagement*), da Colômbia (com acompanhamento jurisdicional contínuo e retenção de jurisdição) e da Argentina (com redes interinstitucionais e protagonismo da sociedade civil). Esses arranjos judiciais, profundamente influenciados pelas desigualdades históricas e déficits institucionais locais, evidenciam a potência de uma atuação judicial deliberativa e responsiva, ancorada em práticas inclusivas e na construção coletiva de soluções.

A teoria acompanha essa mutação, sendo o experimentalismo democrático essa expressão. O capítulo delineou um corpo teórico plural, composto pelo experimentalismo democrático de Sturm e Sabel e Simon, pela proposta da corte catalítica de Katharine Young e pelo modelo EPJ de Rodríguez-Garavito.

À vista desse quadro, a experiência brasileira ganha relevo singular. Embora o país não tenha adotado uma nova Constituição nos

moldes das experiências equatoriana ou boliviana, a Constituição de 1988 foi interpretativamente reconfigurada sob os influxos do Novo Constitucionalismo Latino-Americano. Defende-se que os princípios do NCLA — como o pluralismo jurídico, a força normativa dos direitos fundamentais, a centralidade da dignidade e o reconhecimento de novos sujeitos de direitos — informam a leitura transformadora da ordem constitucional brasileira, especialmente no enfrentamento da inefetividade histórica dos direitos sociais e na reconfiguração do papel do Judiciário.

Assim, a adoção de um modelo experimentalista apresenta-se como alternativa estratégica para requalificar a função jurisdicional no Brasil. Essa construção inaugura o caminho para o capítulo seguinte, que aprofundará a proposta metodológica e a análise de casos empíricos, com vistas à consolidação de um modelo processual transformador ancorado na promoção de capacidades humanas e institucionais.

CAPÍTULO 4: O PROCESSO ESTRUTURAL COMO TUTELA DEMOCRÁTICA E EXPERIMENTAL

Existem momentos nos quais o Poder Judiciário deverá julgar contra o que ela anseia, ou parcela dela, e, como foi demonstrado, a efetividade do que foi decidido não se dará por si só, devendo o órgão jurisdicional ditar as formas pelas quais aquela decisão será efetiva, pois imbuído de poderes para tanto.⁵⁰⁷

4.1. TUTELA DEMOCRÁTICA DOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS: FUNDAMENTOS DO PROCESSO ESTRUTURAL

No capítulo anterior examinou-se o surgimento dos litígios estruturais e sua aplicação no Sul Global e no NCLA, destacando o experimentalismo democrático como fundamento para uma tutela estrutural democrática.

Este capítulo analisa o modo como o Brasil desenvolve uma particular forma de tutela estrutural: o processo estrutural, entendido como proposta normativa e institucional democrática para a judicialização de controvérsias complexas, pautada na atuação das cortes como catalisadoras de soluções coletivas. Ao substituir a lógica adversarial por mecanismos participativos e adaptativos, o processo estrutural conecta-se ao direito responsivo, exigindo respostas institucionais concretas às demandas sociais com base em legitimidade, inclusão e efetividade.⁵⁰⁸

⁵⁰⁷ Jobim, Medidas estruturantes na jurisdição constitucional, 2024, p. 131.

⁵⁰⁸ No livro “Processos Estruturais e Direitos Humanos”, João Andreassa destaca que os processos estruturais constituem instrumentos essenciais para a concretização dos direitos humanos, enquanto permitem ao Judiciário

Jobim⁵⁰⁹ ressalta que, assim como transformações tecnológicas remodelam rapidamente padrões sociais, o processo deve ser maleável, calibrando técnicas processuais e extraprocessuais ao caso concreto para garantir tutela efetiva. Marinoni⁵¹⁰ reforça que a constitucionalização do processo exige sua compreensão como instrumento substancial de efetivação de direitos, distinguindo tutela e técnica processual: se as técnicas não asseguram a tutelas necessárias, então o processo deixa de cumprir sua função constitucional, violando o direito fundamental de ação e a regra da proibição de insuficiência.

Embora exista um Projeto de Lei, protocolado em 31 de março de 2025⁵¹¹, que regula o processo estrutural brasileiro, o fundamento do processo estrutural decorre da Constituição de 1988, do CPC/2015 e do processo coletivo⁵¹². O CPC fortalece a instrumentalidade processual, prevendo cláusulas gerais de flexibilidade (arts. 139, IV e VI; 190; 191;

enfrentar violações de natureza complexa e sistêmica por meio de decisões capazes de promover mudanças estruturais e duradouras (Andreassa, *Processo estrutural e direitos humanos*, 2025).

⁵⁰⁹ Jobim, Cortes e o tratamento mundial de conflitos estruturais, 2025a.

⁵¹⁰ Marinoni, *Tutela estrutural*, 2025, posição 1-55

⁵¹¹ O Projeto de Lei visa disciplinar o processo estrutural no caso de ações civis públicas destinadas a lidar com problemas estruturais e também aplicável aos tribunais, no caso de o julgamento de recursos e ações de competência originária; processos estruturais em diferentes esferas, incluindo os de natureza trabalhista, administrativa e de controle; ao processo penal, em situações que demandam reorganização institucional para viabilizar o cumprimento de decisões judiciais, como ocorre em habeas corpus coletivos que ensejem medidas estruturais e em execuções penais. Para uma explicação sobre cada um dos artigos de lei, sugere-se a leitura do Parecer apresentado no Senado pela Comissão de Juristas responsável pela elaboração do Anteprojeto de Lei, em 31 de outubro de 2024 (Brasil, Parecer SF n. 1/2024 (processo estrutural), 2024); Brasil, PL n. 3/2025 (processo estrutural), 2025.

⁵¹² A legislação do processo coletivo no Brasil é composta por um conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais que, embora dispersas, formam um microssistema voltado à tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Seu fundamento está na Constituição Federal de 1988, especialmente nos arts. 5º, XXI, XXXII, LXX, LXXIII e 129, III, que asseguram a legitimidade de associações, do Ministério Público e do cidadão para a defesa de interesses coletivos. No plano infraconstitucional, destacam-se a Lei da Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347/1985) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078/1990), cujos arts. 81 a 104 sistematizam conceitos e procedimentos, consolidando o chamado microssistema do processo coletivo. Também integram esse conjunto a Lei da Ação Popular (Lei n.º 4.717/1965), o Mandado de Segurança Coletivo (Lei n.º 12.016/2009), o Mandado de Injunção Coletivo (Lei n.º 13.300/2016) e instrumentos específicos previstos em estatutos setoriais, como o ECA, o Estatuto do Idoso e o Estatuto da Cidade.

356, II), cooperação processual (art. 6º), participação ampliada (art. 138) e adaptação às mudanças fáticas (art. 493). Esses dispositivos permitem a condução ativa do juiz, a relativização da causa de pedir⁵¹³, da congruência⁵¹⁴ e da coisa julgada⁵¹⁵, ajustando o processo às exigências policêntricas⁵¹⁶, multipolares e prospectivas dos litígios estruturais.⁵¹⁷

Assim, a adaptação constitucional dos princípios processuais não rompe com a legalidade, mas atualiza o processo para enfrentar litígios coletivos e estruturais em contextos de vulnerabilidade e omissão estatal, reafirmando sua função de concretização de direitos fundamentais.

⁵¹³ Há nítida valorização da narrativa fática em detrimento da capitulação jurídica. Em processos estruturais, o objeto do litígio tende a se redefinir ao longo do tempo, em resposta a fatores sociais, institucionais e contextuais em transformação. Essa reconfiguração deve ser conduzida sob a salvaguarda do contraditório e da ampla participação das partes, como previsto no art. 493 do CPC, que autoriza a adaptação das providências diante de fatos supervenientes (Arenhart; Osna; Jobim, Curso de processo estrutural, 2022, p. RB-4.4).

⁵¹⁴ Conforme Nascimento, em estudo dedicado ao objeto do processo estrutural, o objeto do processo, pensado na tradição “bipolar” entre autor e réu e estabilizado desde o início da demanda, revela-se inadequado para litígios estruturais, dada sua complexidade policêntrica e a constante mutabilidade dos problemas enfrentados. Para o autor, a delimitação progressiva do conflito e da solução deve ser construída em diálogo com múltiplos sujeitos, superando a rigidez preclusiva do modelo clássico, de modo a incorporar novas informações e alternativas que surjam no curso do processo. Essa flexibilização, guiada pelo contraditório cooperativo e pela boa-fé, não compromete a segurança jurídica, compreendida em chave dinâmica, e encontra respaldo no CPC/2015 quando lido à luz da Constituição. Trata-se, assim, de uma reconstrução conceitual que admite a redefinição do objeto inclusive após o saneamento, independentemente de consenso entre as partes, desde que respeitado o diálogo ampliado e a participação efetiva (Nascimento, Objeto do processo e processo estrutural, 2022, p. 152-156).

⁵¹⁵ A execução de decisões estruturais exige maleabilidade, permitindo a revisão de providências anteriormente definidas, em razão de novos dados, avanços tecnológicos ou alterações nas políticas públicas. A noção clássica de imutabilidade da sentença revela-se inadequada para litígios cuja implementação se dá progressivamente e sob constante monitoramento. Nesse contexto, o início simultâneo da cognição e da execução, por meio de instrumentos como a tutela provisória e o julgamento antecipado parcial de mérito, contribui para reduzir a defasagem entre decisão e implementação, promovendo maior efetividade das medidas estruturais (Vitorelli, Processo civil estrutural, 2025, p. 519-521).

⁵¹⁶ A relativização do princípio da demanda autoriza o magistrado a moldar a tutela jurisdicional às especificidades do caso concreto, mesmo que isso implique ultrapassar os limites estritos do pedido literal formulado. Essa flexibilização é justificada em contextos nos quais a rigidez comprometeria a eficácia da decisão judicial (Arenhart, Decisões estruturais no processo civil brasileiro, 2013, p. 5; Arenhart; Osna; Jobim, Curso de processo estrutural, 2022, p. RB-4.3).

⁵¹⁷ Arenhart, Decisões estruturais no processo civil brasileiro, 2013, p.5; Arenhart; Osna; Jobim, Curso de processo estrutural, 2022, p. RB-4.3-4.4; Puga, El caso estructural en América Latina, 2023, p. 36-38; Vitorelli, Processo civil estrutural, 2025, p. 519-521.

4.2. ADPF E ACP ESTRUTURAIS: DISTINÇÕES E MODELOS PROCEDIMENTAIS

A ADPF estrutural destaca-se, no contexto brasileiro, como a ação constitucional mais empregada para o processamento de litígios de natureza estrutural. Nesse ponto, emerge uma discussão relevante entre o campo do processo coletivo e o do processo constitucional. O processo estrutural, em sua essência, constitui espécie do gênero processo coletivo, voltado à reconstrução institucional de problemas complexos e persistentes. No âmbito do STF, contudo, verifica-se o emprego de técnicas estruturais — como planos, fases e monitoramento — sem que isso desnature o caráter eminentemente constitucional das ADPFs.

Segundo Jobim⁵¹⁸, o processo estrutural é instrumento próprio da jurisdição ordinária, tanto de primeiro grau quanto dos tribunais, configurando-se como técnica processual autônoma destinada a lidar com conflitos policêntricos. Já a ADPF, em sua natureza originária, deve ser compreendida como processo constitucional, que pode, todavia, valer-se de técnicas derivadas dos litígios estruturais — como as chamadas medidas estruturantes — sem, contudo, se confundir com eles.

A partir dessa diferenciação, o processo estrutural e ADPF seriam categorias distintas: enquanto o primeiro pertence ao domínio do direito processual, a segunda deve ser fortalecida em sua vocação constitucional, voltada à defesa da supremacia da Constituição e à proteção de direitos fundamentais.

O trabalho, por sua vez, propõe a classificação da tutela estrutural em seis fases, compreendendo-se que o rito pode ser aplicado tanto pelos tribunais inferiores quanto pelos tribunais superiores. A fixação das fases

⁵¹⁸ Jobim, Cortes e o tratamento mundial de conflitos estruturais, 2025a, p. 30.

não torna a tutela estrutural rígida, mas, ao contrário, fornece um parâmetro metodológico para sua aplicação, assegurando maior segurança jurídica. Os mecanismos típicos do processo estrutural mostram-se plenamente compatíveis com as ADPFs estruturais em trâmite no STF⁵¹⁹, não havendo razão para afastar essa possibilidade — inclusive para evitar confusões terminológicas⁵²⁰, pois o termo processo estrutural é empregado inclusive para nomear o NUPEC, Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF.

⁵¹⁹ Nesse ponto, Charles Pachciarek Frajdenberg sustenta que a inexistência de ação civil pública com competência originária no Supremo Tribunal Federal (STF) desloca o debate para a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). Diferentemente da ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO), limitada a omissões legislativas específicas, a ADPF possui amplitude suficiente para abarcar omissões normativas e não normativas, totais ou parciais, que inviabilizam a concretização de direitos constitucionais. O autor classifica-a como instrumento de tutela coletiva, com efeitos erga omnes, ex tunc e vinculantes, apto a proteger não apenas a ordem jurídica, mas também, reflexamente, direitos subjetivos individuais. Para o autor, apesar das críticas que a apontam como “panaceia jurídica” pela abrangência e ausência de filtros rigorosos, o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, Lei 9.882/99) não enfraquece, mas reforça a legitimidade da ADPF como via excepcional e qualificada para o controle concentrado em hipóteses de violações massivas de direitos fundamentais, evitando decisões conflitantes e permitindo análise sob perspectiva nacional. A partir dessa compreensão, a ADPF emerge como ferramenta particularmente útil em litígios estruturais, ao admitir interpretação ampla do conceito de “ato do Poder Público”, alcançando programas e políticas públicas e permitindo que o STF, na fase de monitoramento, estabeleça condições, prazos e planos de ação para sanar violações. A ausência de controle formal de representatividade adequada é mitigada pelo rol ampliativo de legitimados, pela intervenção de amici curiae e pela possibilidade de realização de audiências públicas, instrumentos que garantem pluralidade de perspectivas e participação social. Ainda que a Lei 9.882/99 não discipline expressamente os remédios estruturais ou o juízo de supervisão, o autor defende que é possível interpretá-la para permitir acompanhamento judicial contínuo, assegurando a efetividade das decisões. Em perspectiva comparada, o autor rememora o ciclo das class actions nos Estados Unidos, que, após a fase de reformas institucionais nas décadas de 1960 e 1970, migraram para ações indenizatórias, e propõe que o modelo brasileiro adote postura “multiportas”, aberta a diferentes vias processuais, sem excluir a primeira instância como locus natural dos processos estruturais, mas reconhecendo que, em hipóteses graves e de repercussão nacional, a ADPF no STF pode desempenhar papel estratégico de coordenação e uniformização (Frajdenberg, *Medidas estruturantes no STF*, 2022, p. 45-58). Em sentido similar ao exposto, para Passoni o processo estrutural é um rito especial, aplicável sempre que há um problema estrutural que demanda soluções causais e graduais, diferenciadas da lógica tradicional de resolução de litígios (Passoni, *Elementos do processo estrutural*, 2023, p. 99-97).

⁵²⁰ Por essa razão, ao se tratar da tutela estrutural, busca-se evitar confusões terminológicas e controvérsias quanto à distinção entre processo coletivo e processo constitucional, especialmente diante da hipótese de se considerar inaplicável, no âmbito do STF, o processo estrutural enquanto técnica oriunda do processo coletivo. Não por acaso, o Projeto de Lei do Processo Estrutural dispõe expressamente que “esta lei disciplina as ações civis públicas destinadas a lidar com problemas estruturais”. Todavia, as fases processuais ali delineadas aplicam-se à tutela estrutural em sentido amplo, podendo ser utilizadas tanto em processos coletivos quanto em processos constitucionais de natureza estrutural.

Assim, ao se defender a aplicação da tutela estrutural no âmbito das ADPFs, não se pretende esvaziar sua natureza constitucional, mas, ao contrário, reafirmar que também nas ADPFs estruturais é imprescindível que a decisão judicial se construa a partir de um procedimento dialógico e cooperativo, em consonância com a lógica de um constitucionalismo responsivo e participativo. Entretanto, as ACPs estruturais o grande campo de promessas para as transformações pretendidas pela doutrina do processo estrutural, sobretudo no campo do urbanismo.

Isso porque, conforme Jobim⁵²¹, para o uso de medidas estruturantes pelo STF em sede de ADPF, exige-se a demonstração de pressupostos específicos, ligados à ruptura de paradigmas sociais ou culturais em nível nacional, a ponto de alguns autores defenderem que somente caberia em casos na qual configurado o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), como defende Frajdenberg⁵²², para elucidar que a regra é a utilização do processo estrutural no primeiro grau de jurisdição, enquanto o trâmite no STF por via da ADPF somente se justifica em casos excepcionais, quando demonstrado o preenchimento dos requisitos da ECI – que são estritos, consoante jurisprudência atual consolidada sobre o tema.

Partindo do entendimento de que somente nos casos em que ocorra a ruptura de uma situação reveladora de uma tradição social é que se justifica a adoção de medidas estruturantes, compreende-se por que, em sua perspectiva, não cabe ao STF estruturar decisões em todo e qualquer caso de controle de constitucionalidade.⁵²³

De outro lado, não se pode ignorar que foi a partir das ADPFs estruturais, ou seja, da atuação da Corte Constitucional brasileira, que o tema do processo estrutural passou a ganhar maior relevância doutrinária

⁵²¹ Jobim, Medidas estruturantes na jurisdição constitucional, 2024, p. 252.

⁵²² Frajdenberg, Medidas estruturantes no STF, 2022, p. 48.

⁵²³ Jobim, Medidas estruturantes na jurisdição constitucional, 2024, p. 254-256.

no país. Embora a ACP do Carvão seja considerada um marco inicial, assim como outras ACPs que, mesmo sem a nomenclatura expressa, já aplicavam técnicas próprias do modelo estrutural, o desenvolvimento sistemático da doutrina somente ocorreu com o STF, quando este passou a adotar

e a nomear explicitamente as técnicas processuais estruturais, conferindo visibilidade e consolidando a terminologia dos litígios estruturais.^{524,525}

Em contrapartida, os aspectos negativos da tramitação de processos estruturais na Corte incluem o viés de conformidade, que reduz o espaço para o contraditório, as dificuldades na produção de provas em processos de competência originária e a limitação na fiscalização da execução, considerando o acúmulo de funções dos ministros. Processos estruturais, contudo, exigem condução direta e ativa do magistrado, inclusive com realização de audiências e interação contínua com os atores envolvidos.⁵²⁶ A intensa publicidade dos casos pode ampliar a visibilidade e o engajamento social, mas também gerar pressões externas que interferem na condução processual.

⁵²⁴ Para lidar com a complexidade dessas demandas, a Corte criou mecanismos institucionais voltados ao seu acompanhamento, como núcleos especializados de assessoramento técnico (Vitorelli, *Processo civil estrutural*, 2025, p. 289). Por sua vez, a tramitação de processos estruturais preferencialmente por meio de ADPFs não se justifica sob o argumento de que o STF possuiria uma estrutura mais capacitada ou de maior abrangência em comparação às ações civis públicas de primeiro grau. A Corte apenas dispõe, atualmente, de uma melhor estrutura porque já avançou nesse campo, mas isso não significa que os tribunais não possam desenvolver mecanismos semelhantes. Aliás, essa é justamente a orientação da Recomendação recentemente expedida pelo CNJ, que estimula a criação de estruturas institucionais adequadas para o tratamento dos litígios estruturais em todo o Judiciário. Trata-se, portanto, de uma questão de amadurecimento e de desenvolvimento institucional, que o STF alcançou em parte, mas que está ao alcance dos demais tribunais.

⁵²⁵ Alvarenga, por sua vez, destaca que o número de ADPFs com perfil estrutural propostas desde a ADPF 347, em 2015, é bastante limitado — apenas 23 até o momento. Os principais proponentes são partidos políticos, a Ordem dos Advogados do Brasil e confederações de âmbito nacional. Embora detentor de papel institucional relevante, o Procurador-Geral da República não ajuizou nenhuma dessas ações no período analisado e, nas 17 em que se manifestou, opinou pela inadmissibilidade em 12 ocasiões (Alvarenga, *ADPFs estruturais no STF*, 2024, p. 74-76).

⁵²⁶ Vitorelli, *Processo civil estrutural*, 2025, p. 260-261.

Ademais, não é possível ignorar que nos últimos anos a Corte Suprema tem sido alvo de severas críticas de cunho político em razão de sua ampla atuação no espectro político-institucional — sendo o mais recente exemplo o julgamento de um ex-Presidente da República por tentativa de golpe de Estado, fato profundamente questionado pelos demais Poderes. Esse cenário é ainda mais delicado quando se considera que os processos estruturais, por sua própria natureza, demandam uma atuação diferenciada, contínua e mais ativa do Judiciário.⁵²⁷ Ao assumir a condução de litígios dessa complexidade, o STF amplia inevitavelmente sua inserção em espaços tradicionalmente ocupados pelos demais Poderes, aprofundando as tensões institucionais e alimenta percepções de ativismo exacerbado. Assim, a crítica não se resume somente à dimensão política da atuação da Corte, mas também ao risco de que a necessária intervenção judicial em processos estruturais seja interpretada como ingerência excessiva, fragilizando a legitimidade da própria jurisdição constitucional.⁵²⁸

Casimiro⁵²⁹ aponta que a temática dos processos estruturais ainda é recente no STF, gerando desafios para sua consolidação. Além disso, a sobrecarga processual da Corte, decorrente da ampla gama de competências constitucionais e infraconstitucionais, compromete a dedicação necessária para a condução de casos complexos e prolongados. A partir de entrevistas

⁵²⁷ No caso da ADPF 976, Biandaro analisou 939 comentários em redes sociais após decisões protetivas do STF e identificou 617 manifestações negativas contra Ministros ou contra a população em situação de rua. Os discursos de ódio foram agrupados em seis categorias — estigmatização, criminalização, aversão, antagonismo “nós versus eles”, sentimento de injustiça e rejeição às autoridades — e expõem o desafio institucional de enfrentar percepções aporofóbicas. Entre as ofensas mais recorrentes dirigidas ao STF figuram expressões como “corja de vagabundos”, “bandidos”, “ditador” e “leva pra casa” (Biandaro, *Entre a rua e os direitos*, 2024, p. 113-132).

⁵²⁸ Atualmente, a resistência institucional enfrentada pelo STF decorre do acúmulo de poderes, da fragmentação de sua jurisprudência e da ausência de mecanismos de autocontenção, fatores que alimentam críticas de seletividade e politização. Para Vilhena e Glezer, a autoridade do Tribunal não pode se apoiar somente na coerção, devendo ser reforçada por maior consistência decisória, imparcialidade e previsibilidade, além de práticas transparentes que fortaleçam sua legitimidade sociológica. De modo convergente, Hubner sustenta que a preservação do papel do STF como guardião da Constituição exige autocontenção e moderação, sob pena de corroer a confiança pública e fragilizar sua autoridade institucional (Hubner, *Politização da justiça no Brasil*, p. 2-3; Vilhena; Glezer, *A supremacia desafiada*, 2024, p. 263-265).

⁵²⁹ Serafim, *Processo estrutural democrático*, 2023, p. 125-126.

com assessores e ministros, o autor demonstra que essa sobrecarga permanece como obstáculo relevante à atuação consistente da Corte em litígios estruturais.

Ao mesmo tempo, justamente por tramitarem no STF, as ADPFs estruturais se beneficiam de maior estabilidade decisória, pois não estão sujeitas a revisões recursais que desarticulam os marcos estabelecidos, como ocorre frequentemente com as ACPs no âmbito da Justiça Federal comum.⁵³⁰

Uma opção para os casos que justificam a atuação estrutural do STF em casos que a etapa de execução é complexa e demanda uma intervenção federal ampla, Didier e Teixeira⁵³¹ propõem a utilização da ADPF em modelo cooperativo. Assim, para casos de ampla abrangência territorial, endógenos ou não ao Judiciário, a Corte Suprema deveria fixar diretrizes gerais — marcos estruturais mínimos, objetivos normativos e a gravidade das violações constitucionais —, enquanto a implementação seria delegada aos Tribunais de Justiça estaduais e ao TJDF, que possuem melhores condições para aplicar medidas concretas. Esse modelo de cooperação e delegação, já previsto nos arts. 67 a 69 do CPC e na Resolução n.º 350⁵³², valoriza o protagonismo dos tribunais de base e promove soluções mais ajustadas às realidades locais.

Assim, em que pese se reconhecer que, no STF, não se exige necessariamente a configuração de um Estado de Coisas Inconstitucional para a tramitação de uma ADPF estrutural, os requisitos para a atuação da Corte diferem sensivelmente daqueles exigidos nas ACPs estruturais. Enquanto nestas últimas a abertura para a adoção de medidas estruturantes

⁵³⁰ Como aspecto positivo da atuação do Supremo, destaca-se sua autoridade institucional, que favorece o cumprimento das decisões e restringe a multiplicidade recursal (Vitorelli, Processo civil estrutural, 2025, p. 260-261).

⁵³¹ Didier; Teixeira, Competência adequada na ADPF 976, 2024, p. 9.

⁵³² Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Resolução n. 350/2020 (cooperação judiciária nacional), 2020.

é mais ampla, vinculada à constatação de disfunções locais, sobretudo devido a omissões reiteradas e problemas persistentes da realidade social, no âmbito do STF a exigência é mais rigorosa.

É nesse mesmo sentido que observa Violin⁵³³, para quem a implementação de reformas estruturais não corresponde à função ordinária de uma Corte Constitucional, pois, em regra, esse tipo de atuação é conduzido nos tribunais inferiores, cuja proximidade com o território e com os sujeitos diretamente afetados permite uma resposta mais eficaz.

Com efeito, os problemas urbanos possuem natureza essencialmente local e exigem soluções que estejam em sintonia direta com a realidade concreta em que se manifestam. Nesses casos, é fundamental que os atores processuais – partes, Ministério Público e magistrados – mantenham contato próximo com o contexto social e territorial afetado, de modo a garantir que as medidas adotadas produzam efeitos efetivos e adequados às especificidades do espaço urbano. Essa proximidade é especialmente relevante diante da urgência e da complexidade que caracterizam os desafios do urbanismo, cuja má condução impacta diretamente a qualidade de vida da população, reforçando desigualdades e perpetuando exclusões socioespaciais. Nesse cenário, a ACP estrutural apresenta-se como uma das principais promessas no campo do processo estrutural, justamente por possibilitar uma intervenção judicial mais capilarizada, sensível à realidade local e orientada à transformação das estruturas urbanas de forma dialógica e cooperativa.

Já no início do século, o paradigmático caso da ACP do Carvão⁵³⁴, julgada em 2000, inaugurava no Brasil o debate sobre os contornos que o processo estrutural assumiria, evidenciando, desde cedo, que a ACP se apresenta como o canal mais adequado para a tramitação desses litígios.

⁵³³ Violin, *Litígios estruturais na corte constitucional*, 2024, p. 239.

⁵³⁴ SJSC, ACP 93.8000533-4, 1993.

Esse precedente revelou a vocação das ACPs para lidar com problemas complexos e de grande impacto coletivo, antecipando a compreensão de que o processo estrutural, em sua dimensão prática, encontra nelas um espaço privilegiado de desenvolvimento.

Nesse escopo, uma pesquisa ao canal JusBrasil⁵³⁵, com os termos “demandas estruturais”, “litígios estruturais”, “medidas estruturantes” e “processos estruturais”, bem como à base de pesquisa unificada da Justiça Federal, revela como, a partir de 2021, ACPs de litígios estruturais vêm se multiplicando, tanto no campo do urbanismo, meio ambiente, como em outros campos que envolvem direitos sociais, como educação e saúde.⁵³⁶

O levantamento de 56 julgados em nível federal e estadual evidencia que a maior concentração se encontra no bloco ambiental, que reúne 17 casos. Esse conjunto mostra a relevância dos litígios estruturais ambientais no cenário judicial brasileiro, especialmente em temas ligados à preservação de ecossistemas, passivos de mineração e regularização de áreas de uso coletivo, como praias, rios e marinas. Os tribunais, sobretudo o TRF4, destacam a necessidade de governança cooperativa, planos de ação progressivos e participação comunitária, evitando decisões isoladas e imediatistas em contextos de alta complexidade ecológica.

No bloco urbano e de direito à cidade, foram identificados 14 julgados. Aqui, o Judiciário se depara com problemas relacionados à mobilidade, transporte coletivo, acessibilidade em espaços públicos e políticas habitacionais. Na educação e infância, foram catalogados 8 casos,

⁵³⁵ Sítio eletrônico que amalgama em sua base julgados de todo país, de todos os níveis da jurisdição: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/>.

⁵³⁶ Registra-se que esta pesquisa apresenta limitações, uma vez que contempla somente os casos que chegaram ao nível recursal e nos quais a terminologia analisada foi expressamente mencionada. Assim, não estão incluídos os processos que não alcançaram a instância recursal, bem como as ações civis públicas que, embora utilizem a técnica estrutural ou versem sobre litígios de natureza estrutural, não receberam a nomenclatura correspondente. Ainda assim, a pesquisa tem o mérito de evidenciar que as ações civis públicas estruturais vêm ganhando espaço e relevância no campo do urbanismo, consolidando-se como instrumentos centrais para o enfrentamento de problemas complexos e de impacto coletivo.

envolvendo desde a acessibilidade em escolas e universidades até situações críticas em escolas indígenas e programas de acolhimento institucional. Já o bloco da saúde e saúde mental concentra 13 decisões, onde o Judiciário enfrentou questões relacionadas a unidades de saúde, hospitais, CAPS, filas de atendimento, vagas em UTI e manutenção de equipes médicas. Por fim, há situações onde o caráter estrutural foi afastado, somando quatro casos, onde os tribunais reforçaram a incompatibilidade entre medidas emergenciais e a lógica processual estrutural, privilegiando a celeridade e a atuação administrativa em detrimento de soluções estruturais mais amplas.

No que se refere à distribuição por tribunais, os dados revelam que o TRF4 se destaca expressivamente, com 15 julgados, consolidando sua posição como corte de referência em litígios estruturais, especialmente ambientais e urbanos. Em seguida aparecem o TJ-RJ, com 9 decisões, o TJ-MG, com 7, e o TJ-SP, com 6. Esses três tribunais estaduais concentram a maioria dos litígios estruturais ligados a saúde, urbanismo e educação, refletindo a diversidade de demandas regionais. Outros tribunais aparecem com menor frequência, como TJ-ES (5), TRF5 (3), TJ-PR (4), TJ-PA (3) e TJ-GO (3). Por fim, há tribunais com somente um julgado cada, como TJ-TO, TJ-AM, TJDF, TJRO, TJ-SE, TJ-RN, TJ-AL e TJ-BA.

Essa distribuição evidencia que, embora os litígios estruturais estejam espalhados por diversos tribunais, alguns se tornaram polos de desenvolvimento da jurisprudência, seja pela recorrência dos casos ambientais complexos (TRF4), seja pela multiplicidade de ações urbanas e de saúde (TJ-RJ, TJ-MG e TJ-SP). Assim, o panorama demonstra tanto a diversidade temática dos litígios estruturais no Brasil quanto a concentração jurisprudencial em cortes que têm lidado de forma mais constante com essas demandas.

No caso das ACPs estruturais, como exemplificado pelo processo da Lagoa da Conceição, observa-se que a tramitação em primeira instância

tende a ser mais receptiva ao modelo dialógico e adaptativo típico do processo estrutural. Contudo, esse modelo frequentemente colide com interpretações mais tradicionais em sede recursal, gerando revezes importantes. A reversão parcial ou total de decisões estruturantes pelo tribunal *ad quem* – como ocorreu no TRF4 com a limitação do papel da Câmara Judicial de Proteção à Lagoa da Conceição (CJ-PLC) – demonstra que, mesmo quando o juízo de origem conduz de forma tecnicamente fundamentada e participativa o processo, a ausência de um arcabouço legal claro e consolidado sobre a atuação estrutural nas ACPs cria margem para interpretações divergentes, instabilidade e insegurança jurídica. Essa tensão recorrente entre o protagonismo do juízo de origem e o controle do segundo grau limita a efetividade das medidas, especialmente quando decisões urgentes são revertidas sob alegações de “invasão de competências” ou “extrapolação dos limites do pedido”.

Apesar de o conceito de processo estrutural ter ganhado reconhecimento recente como categoria autônoma, o Judiciário brasileiro já operava, há décadas, com ACP de configuração estrutural. Muitas dessas demandas resultaram na reorganização de políticas públicas, na exigência de elaboração de planos e no estabelecimento de mecanismos de monitoramento contínuo, características centrais do modelo estrutural. A tendência atual confirma esse percurso: as ACPs estruturais vêm se multiplicando e consolidando-se como importante canal processual, com tribunais cada vez mais conscientes da especificidade e da relevância dessa técnica

Não obstante, o processo estrutural ainda carece de disciplina normativa específica no ordenamento brasileiro, estando mais desenvolvido, do ponto de vista teórico e jurisprudencial, na atuação do STF, sobretudo em sede de ADPFs. Por essa razão, embora as ACPs estruturais devam ser priorizadas quando a solução demandar adaptação

territorial e proximidade com a realidade local, há hipóteses excepcionais em que a ruptura de uma tradição cultural ou institucional pode legitimar a intervenção do STF, inclusive com a eventual declaração de um estado de coisas inconstitucional.

Assim, conclui-se que, embora o STF exerça papel central na consolidação da doutrina estrutural e deva intervir apenas em hipóteses paradigmáticas, a ACP estrutural se apresenta como o canal natural e legítimo para o enfrentamento de problemas concretos e locais, especialmente no campo do urbanismo e dos direitos sociais. O futuro do processo estrutural no Brasil, portanto, depende da consolidação desse modelo nos tribunais de base, sem prejuízo da atuação excepcional do STF quando necessária para assegurar a efetividade de direitos fundamentais em escala nacional. Todavia, é preciso reconhecer as limitações de um processo estrutural que tramita na Corte Constitucional, cujos obstáculos práticos e institucionais devem ser observados criticamente e enfrentados pela doutrina e pela prática jurisdicional, a fim de garantir que o modelo estrutural se desenvolva de forma democrática, participativa e efetiva.

4.3. ETAPAS DO PROCESSO ESTRUTURAL: FASES E CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS

O processo estrutural pode ser compreendido como um “processo-programa”⁵³⁷, cujo objetivo é corrigir violações de direitos por meio da elaboração e execução de um plano estrutural que transforme as condições que deram origem à infração. Busca-se, assim, reestruturar práticas institucionais e assegurar o desenvolvimento das capacidades.

⁵³⁷ Vitorelli, Processo civil estrutural, 2025, p. 80-81.

No Brasil, esse modelo já apresenta avanços significativos, consolidando-se no Projeto de Lei n.º 3/2025⁵³⁸. Inspirado pelo Projeto de Lei, pela jurisprudência nacional e comparada, sobretudo do Sul Global, propõem-se etapas voltadas à criação, execução e monitoramento de planos dialógicos, capazes de enfrentar de forma adaptativa e inclusiva problemas coletivos complexos.

Quadro 12 - Etapas/Fases do Processo Estrutural

Etapas	Descrição
1. Qualificação do caso como estrutural	O juiz ou as partes reconhecem a natureza estrutural do litígio, com base em indícios de violação sistêmica de direitos. Pode haver consenso ou decisão judicial.
2. Fase de instrução diferenciada e diálogo multilaterais	O juiz aplica técnicas do art. 8º da PL 3/2025 para promover consensualidade, colher informações técnicas e delimitar pontos controvertidos e de consenso.
3. Elaboração conjunta do plano de ação estrutural	As partes (especialmente o réu), terceiros e instituições públicas elaboram um plano de resposta estrutural, com cronograma, metas e medidas específicas.
4. Homologação judicial do plano	O juiz analisa a legalidade, viabilidade e suficiência do plano, podendo homologá-lo parcial ou integralmente, definindo as obrigações a serem executadas.
5. Tutela executiva monitorada do plano no mesmo processo	O plano é executado com acompanhamento judicial e eventual envolvimento de comitês técnicos, peritos ou observatórios interinstitucionais.
6. Julgamento final e extinção do processo	Uma vez atingidas as metas estruturais fixadas no plano, o juiz profere sentença definitiva declarando a superação do litígio e extinguindo o processo.

Fonte: Elaboração própria.

⁵³⁸ Brasil, PL n. 3/2025 (processo estrutural), 2025.

Assim, na sequência, serão expostas as fases da tutela judicial estrutural, com exemplos práticos oriundos de ADPFs e ACPs estruturais para melhor compreensão.

4.3.1.Fase 1: Qualificação do caso como estrutural

A Fase 1 visa qualificar o litígio como estrutural, definindo o rito, o objeto e as técnicas a empregar. Pelo PL 3/2025⁵³⁹, a petição inicial deve identificar o “problema estrutural” e trazer lastro técnico-probatório robusto — dados, relatórios e estudos — que demonstre violação grave, persistente e multipolar, com necessidade de soluções prospectivas.⁵⁴⁰

Se a petição inicial não atender ao requisito do art. 5º do PL 3/2025, faltando elementos técnicos que evidenciem o problema estrutural, o juiz pode determinar sua emenda, sob pena de indeferimento (art. 5º, §1º, incisos I). Exemplo disso ocorreu no caso *Mendoza* (Argentina), em que a Corte, ao invés de rejeitar a inicial deficiente, concedeu prazo para complementação, permitindo sanar as lacunas.⁵⁴¹

O magistrado também pode afastar de plano a natureza estrutural, remetendo o processo ao rito comum, ou admitir sua tramitação como estrutural, citando o réu e eventuais terceiros (art. 5º, §1º, incisos II e III). Caso determinada a citação do réu, e este concorde com o caráter

⁵³⁹ Brasil, PL n. 3/2025 (processo estrutural), 2025.

⁵⁴⁰ Matheus Casimiro observa que a seleção de litígios estruturais pelo STF deve ser rigorosa, restringindo-se a situações de grave violação de direitos fundamentais, inércia prolongada dos órgãos competentes e caráter subsidiário da intervenção judicial. Para ministros entrevistados, é essencial verificar se o direito em causa é constitucionalmente protegido e se a política pública é insuficiente ou inexistente, além de assegurar seletividade e diálogo institucional, evitando a banalização do instituto. Apesar de aparente consenso quanto aos parâmetros, o autor observa que o STF ainda não consolidou critérios claros para o conhecimento de ações estruturais, reforçando a necessidade de reservar o capital político e institucional para casos nos quais haja efetiva possibilidade de alcançar melhorias práticas relevantes, evitando o excesso de demandas que possam levar à ineficiência ou ao descrédito do modelo (Serafim, Processo estrutural democrático, 2023, p. 133-134).

⁵⁴¹ Verbic, El remedio estructural de la causa “Mendoza”, 2013, p. 271.

estrutural, o processo segue dessa forma; caso não, o caráter estrutural deve ser declarado por decisão judicial, nos termos do art. 6º, precedida de audiência destinada a promover diálogo e tentativa de acordo.

A negativa de enquadramento do litígio estrutural costuma ocorrer por ausência de omissão estatal grave, por incompatibilidade procedimental (como na execução fiscal) ou por limites de congruência/causa de pedir que vedam alargamento do objeto; em consequência, o processo estrutural é tratado como mecanismo excepcional.⁵⁴²

Em contrapartida, ao reconhecer a dimensão sistêmica — inclusive em grau recursal —, tribunais têm requalificado causas em saúde,

⁵⁴² Em algumas situações, o não reconhecimento da natureza estrutural ocorreu tanto em primeiro quanto em segundo grau. Foi o que se verificou na ACP sobre o déficit de torneleiras eletrônicas e ausência de centros de monitoramento em Alagoas, onde o TJAL (AI 0804585-60.2025, 2025) manteve a decisão que negara a tutela de urgência, afastando a natureza estrutural por ausência de omissão estatal grave, remetendo o caso ao rito ordinário e valorizando a audiência de conciliação como espaço de diálogo institucional. Na mesma linha, em execução fiscal relativa ao IPTU em conjunto habitacional, o TJRN (AI 0800973-16.2025, 2025) rejeitou a conversão em processo estrutural, enfatizando a incompatibilidade do rito célere da execução fiscal com técnicas estruturais e a inexistência de violação sistêmica de direitos fundamentais. De igual modo, na chamada “ação estrutural” com pedidos fragmentados (cadastros fiscais, revisão de benefícios e intervenção em entidades privadas), o TRF5, em julgado do ano de 2024, afastou a natureza estrutural diante da incompetência da Justiça Federal, da ausência de unidade temática e da inexistência de dimensão sistêmica, alertando para o risco de banalização do processo estrutural. No caso da ciclovía da Av. Afonso Pena, o TJMG (AI 0123411-72.2025, 2025b) confirmou a decisão de 1º grau que não reconheceu a natureza estrutural, limitando o objeto somente à ciclovía e afastando pedidos relativos ao metrô por desconexão, reafirmando os limites da congruência como barreira à expansão excessiva do objeto processual. Por outro lado, há hipóteses onde o juízo de primeiro grau reconheceu o caráter estrutural, mas o tribunal afastou esse enquadramento em grau recursal. Exemplo disso foi a ACP sobre programas de supervisão escolar e capacitação de adolescentes em medidas socioeducativas em Belém, no qual o juiz de origem havia fixado prazos estruturais, mas o TJPA (AI 0804311-05.2021, 2023) reformou a decisão por entender tratar-se de matéria sujeita à discricionariedade administrativa e ausente omissão grave, afastando a intervenção judicial. Situação semelhante ocorreu nas ACPs sobre a precariedade das escolas estaduais indígenas em Mato Grosso (AC 1000837-32.2019, 2024) e sobre a estruturação do Conselho Municipal de Saúde e criação de Ouvidoria do SUS em Guaçuí (TJES, AC 0000738-21.2018, 2024), ambas julgadas improcedentes sob o argumento de inexistência de omissão relevante e prevalência da autonomia administrativa. O TRF5 (AC 0806465-87.2019.4.05.8200, 2022), por sua vez, manteve a improcedência da ACP sobre a adequação da Biblioteca Central da UFPA às normas de prevenção a incêndio, entendendo não configurada inércia estatal grave, já que medidas vinham sendo implementadas. Já na ACP sobre a Casa de Bombas da Bacia Rododiferroviária de Porto Alegre, o TRF4 (AI 5042939-18.2024.4.04.0000, 2024c) afastou a conversão oficiosa em processo estrutural realizada pelo juízo de origem, por considerar que o objeto era restrito à posse e gestão de bem federal, e não à política de drenagem urbana na totalidade.

educação, mobilidade e meio ambiente, determinando técnicas dialógicas e monitoramento.⁵⁴³

Boas iniciais de litígios estruturais adotam tom não beligerante e pedidos claros e delimitados, com metas, prazos, indicadores, mecanismos de monitoramento e fiscalização⁵⁴⁴, transparência e participação⁵⁴⁵; petições

⁵⁴³ Nos precedentes analisados, observa-se que, em primeira instância, os litígios foram tratados como questões pontuais, com decisões rígidas ou negativas de reconhecimento da complexidade, enquanto os tribunais, em grau recursal, passaram a qualificá-los como estruturais. Foi o que ocorreu na ACP sobre a insuficiência de vagas em instituições de longa permanência para idosos em São José do Rio Preto (TJSP, AI 3006984-75.2025.8.26.0000, 2025b), inicialmente conduzida sem atenção ao caráter sistêmico do problema, e na demanda sobre a falta de materiais para oficinas terapêuticas em CAPS II (TJES, AI 5005717-69.2024, 2025), em que o juízo havia apenas afastado ordens pontuais. Também na área da saúde, as ações relativas às filas nas UPAs de Cascavel (TJPR, AI 0043068-42.2024, 2024a), à demora nas transferências de pacientes para hospitais no Paraná (TJPR, EDcl no AI 0100805-03.2024, 2024b), às cirurgias pediátricas no Espírito Santo (TJES, AC 0007964-46.2018, 2021) e às deficiências estruturais do Hospital da Mulher de Cabo Frio (TJRJ, Ap 0015245-57.2016, 2024b) foram inicialmente tratadas como problemas localizados ou com ordens genéricas, mas, em grau recursal, reconhecidas como estruturais. Em políticas sociais e educacionais, a mesma lógica se verificou. O TJMG (AC/RN 5005820-98.2023, 2025c) requalificou como estrutural a ACP sobre as condições sanitárias precárias em escola estadual, que havia sido reduzida a uma ordem de obras imediatas em primeiro grau. De forma semelhante, o TJRJ (AI 0001044-78.2025, 2025b) reconheceu como estrutural a demanda relativa à inadequação de ambulatórios de saúde mental em Petrópolis, antes tratada como pedido meramente liminar. No campo da mobilidade urbana, o TJRJ (AI 0074406-89.2020, 2023) reconheceu o caráter estrutural do colapso do sistema BRT Transoeste, enquanto o TJBA (Ap 0001610-73.2008, 2023) anulou sentença que restringia a discussão do transporte municipal em Valença a uma responsabilidade civil da concessionária, destacando a necessidade de participação do Município. Já no caso da bilhetagem eletrônica no Rio de Janeiro (TJRJ, Ap 0180675-57.2017, 2021), a improcedência decretada em primeira instância foi anulada para afirmar que o litígio envolvia a própria governança do sistema de transporte coletivo. Por sua vez, em Maricá, o TJRJ (Ap/RN 0010326-62.2016, 2025c) reconheceu estado de coisas inconstitucional diante da desproporção entre servidores efetivos, temporários e comissionados, qualificando-o como problema estrutural de gestão pública. Em matéria ambiental, igualmente, decisões recursais requalificaram como estruturais problemas antes reduzidos a prazos ou sanções. O TJTO (ApCiv 0001257-94.2014.8.27.2733, 2022) afastou sentença que impunha cronogramas rígidos sobre o lixão municipal, determinando a condução dialógica. O TRF4 tratou como estruturais tanto a instalação irregular de marina no Paraná (TRF4, AC 5017788-46.2017.4.04.7000, 2025d; TRF4, AC 5012382-44.2017.4.04.7000, 2025e), quanto a degradação ambiental na Praia do Riso, em Florianópolis (TRF4, AC/RN 5011128-18.2017.4.04.7200, 2024d) e o loteamento irregular de Itapirubá (2025a), todos inicialmente abordados como questões de tutela imediata. Por fim, o TJPR (AI 0087169-67.2024, 2025) qualificou como estrutural a ACP sobre animais de rua em Congonhinhas, antes limitada a medidas emergenciais isoladas em primeira instância.

⁵⁴⁴ Requerimento de medidas concretas para fiscalização do cumprimento das ações estruturais, incluindo a obrigatoriedade de relatórios periódicos de execução, prestação de contas públicas e auditorias independentes, garantindo transparência e accountability.

⁵⁴⁵ Pedido de criação de canais de divulgação e acompanhamento das medidas, como plataformas digitais, audiências públicas e relatórios periódicos em linguagem acessível, permitindo o controle social e a participação de atores afetados.

genéricas tendem a gerar ordens vagas⁵⁴⁶, ao passo que peças robustas já especificam metas e governanças. Os exemplos da ADPF 760⁵⁴⁷ e da ADO 54⁵⁴⁸, que integram a pauta verde⁵⁴⁹, julgadas em conjunto⁵⁵⁰, permitem um exame comparativo entre uma inicial robusta (ADPF 760) e outra genérica (ADO 54)⁵⁵¹.⁵⁵²

⁵⁴⁶ É necessário que uma ação estrutural contenha pedidos claros e delimitados, pois a formulação genérica ou excessivamente ampla compromete a efetividade do processo e pode conduzir a ordens judiciais desproporcionais. Um exemplo ilustrativo é a ACP sobre múltiplas falhas administrativas em Canindé de São Francisco, na qual o TJSE (AI 0011286-02.2023.8.25.0000, 2024) reconheceu a natureza estrutural do litígio e manteve obrigações essenciais — como a garantia do transporte escolar, a manutenção do portal da transparência, o pleno funcionamento das unidades de saúde e a elaboração de um cronograma de concurso público. Por outro lado, afastou determinações consideradas desproporcionais, tais como a inclusão orçamentária compulsória e a suspensão do prefeito, devolvendo a execução ao juízo de origem para acompanhamento contínuo.

⁵⁴⁷ STF, ADPF 760 – movimentação, 2025d.

⁵⁴⁸ STF, ADO 54 – movimentação, 2025e.

⁵⁴⁹ A pauta é composta por um conjunto de ações estruturais julgadas pelo STF voltadas à proteção ambiental, com destaque para a ADO 54 e a ADPF 760, julgadas em conjunto, e para as ADPFs 857, 743 e 746, julgadas em conjunto.

⁵⁵⁰ A ADO 54 foi ajuizada em 21 de agosto de 2019, enquanto a ADPF em 11 de novembro de 2020, ambas por partidos políticos. As ações foram julgadas em 14 de março de 2024 e se encontram em fase de execução.

⁵⁵¹ A ADO 54 apresentou pedidos genéricos e pouco delimitados, limitando-se a exigir “ações concretas” sem parâmetros objetivos, o que fragilizou a fiscalização judicial e ampliou a margem de discricionariedade do Executivo. Essa imprecisão comprometeu a efetividade da decisão judicial e amplia a margem de discricionariedade do Poder Executivo na execução da medida, sem estabelecer parâmetros mínimos para um plano de combate ao desmatamento, enfraquecendo o próprio controle judicial e impede uma fiscalização objetiva do cumprimento das ordens judiciais. A petição já poderia ter antecipado, porém, critérios mínimos para essas medidas, como a quantidade de pessoal a ser contratado – ao menos uma projeção, a metodologia para a alocação de recursos e prazos específicos, conferindo maior objetividade e previsibilidade ao pleito. Além disso, foi incluído, prematuramente, pedido de responsabilização pessoal do Ministro do Meio Ambiente e do Presidente da República, o que imprimiu um tom litigioso à demanda, dificultando a construção de soluções cooperativas. Já a ADPF 760 demonstrou maior densidade técnica, com pedidos cautelares específicos, fixação de metas quantitativas e qualitativas, previsão de cronograma gradativo, fortalecimento institucional do IBAMA, ICMBio e FUNAI e mecanismos de monitoramento e transparência, conferindo maior previsibilidade e controle à decisão. Na inicial, delineou-se expressamente o caráter estrutural, citando como exemplo as medidas adotadas pela Corte Argentina no caso Matanza.

⁵⁵² As ADPFs 857, 746 e 743, que também integram a Pauta Verde e foram julgadas em conjunto

em 20 de março de 2024 e se encontram em fase de execução. A ADPF 746 foi ajuizada em 24 de setembro de 2020, a ADPF 743 em 17 de novembro de 2020 e a ADPF 857 em 22 de junho de 2021, todas por partidos políticos. As ações são marcadas por uma boa prática na formulação de pedidos estruturais, destacando-se, dentre elas, a ADPF 743, devido à articulação entre ações emergenciais e mecanismos de longo prazo, demonstrando um planejamento estratégico robusto na formulação da inicial. A ADPF 857 determinou a apresentação de plano robusto para prevenção de incêndios, com medidas como o Manejo Integrado do Fogo (MIF) e a contratação de brigadistas indígenas. A ADPF 746 optou por exigir a implementação de planos já existentes (PPCDAm e PREVFOGO), com detalhamento operacional e estudos de saúde pública e fauna. Já a ADPF 743 destacou-se pela amplitude,

A adoção de um tom não beligerante é conclusão que ganha destaque para Casimiro⁵⁵³: a mera classificação de uma ação como estrutural não garante sua efetividade; é imprescindível o engajamento real do tribunal e dos demais atores envolvidos. O elemento central, segundo o autor, é a boa vontade: sem a intenção genuína de colaboração por parte dos agentes públicos, o processo estrutural tende a gerar mais efeitos simbólicos do que resultados concretos. A efetiva transformação depende do comprometimento dos responsáveis pela implementação das políticas públicas, bem como da adoção de mecanismos que estimulem a ação governamental, assegurem transparência e fundamentem suas decisões. Logo, a narrativa e a formulação dos pedidos devem ser feitas para incentivar o diálogo entre os Poderes e evitar conflitos institucionais desnecessários.

Observa-se que o processo estrutural não demanda somente uma mudança na postura jurisdicional, mas também uma mudança na postura das partes, de modo que a condução do processo estrutural deve refletir uma verdadeira proposta de governança dialógica.

Inclusive, o caráter estrutural pode emergir no curso do processo e o PL 3/2025 admite seu reconhecimento posterior⁵⁵⁴; já em ações

articulando medidas emergenciais (força-tarefa em 5 dias, assistência humanitária), estruturais (plano em 10 dias) e institucionais (execução orçamentária e retomada de políticas ambientais), além de mecanismos de transparência e monitoramento com comissão de especialistas.

⁵⁵³ Serafim, Processo estrutural democrático, 2023, p. 143.

⁵⁵⁴ Quanto a esses casos, explana Vitorelli que o juiz deverá optar por tomar outras medidas, que não transformar em processo estrutural. Deve oficiar aos legitimados para as adoções cabíveis, nos termos do art. 139, X, do CPC, ou determinar a tramitação conjunta dos litígios individuais, e realizar audiência para todos os processos, onde a integre também o Ministério Público e a Defensoria Pública, na busca de consensos e soluções, nos termos do art. 190 do CPC. Essa providência pode ser estendida para outras jurisdições, forte na cooperação judiciária, prevista no art. 69 do CPC. É possível também que com a propositura de uma ação estrutural, as demandas individuais sejam suspensas com a reunião na ação principal, nos termos dos Temas 60, 589 e 923, dos recursos repetitivos do STJ (Vitorelli, Processo civil estrutural, 2025, p. 390-393). Mariela Puga, por sua vez, define como “função performativa” do Judiciário a atribuição constitucional de enfrentar cenários de violação de direitos fundamentais, especialmente em litígios estruturais. Essa função não se limita à aplicação de regras substantivas aos fatos provados, mas envolve a construção de um relato sobre o conflito, moldado pelo poder simbólico do direito. Em litígios estruturais, o Judiciário não somente interpreta a lei, mas também desempenha

individuais com problema sistêmico, não há conversão: o juízo deve oficiar os legitimados para eventual ACP estrutural.⁵⁵⁵ Observa-se em casos concretos, inclusive, situação em que demanda individual é ajuizada e o tribunal não conhece da ação individual, por se tratar de um litígio estrutural – configurando, assim, inadequação da via escolhida.⁵⁵⁶

um papel ativo na definição do problema e na proposição de soluções sistêmicas. Esse papel transcende os limites da adjudicação tradicional, sendo mais adequada para litígios bipolares. A performatividade judicial é evidente na forma como os tribunais moldam o conteúdo judicializável e expandem a jurisdição em casos emblemáticos, como *Brown v. Board of Education*. Nesse caso, o tribunal escolheu abordar a questão da segregação racial nas escolas, não como um conflito individual, mas como um problema estrutural que afetava o psicológico de crianças negras. A decisão, embora inovadora, foi estrategicamente limitada: evitou expandir o escopo para abranger todas as práticas segregacionistas, focando somente na segregação escolar. Essa abordagem demonstra que a definição do conflito judicial é reflexo não apenas do contexto jurídico, mas também das dinâmicas políticas e institucionais do tribunal (Puga, *Litígio estrutural*, 2013, p. 84-91 e 102-105). A atuação performativa do Judiciário pode ocorrer proativamente, identificando litígios estruturais a partir de processos originalmente individuais ou coletivos. Por exemplo, no caso *Grootboom*, na África do Sul, o tribunal ampliou a pretensão inicial – que buscava abrigo para desabrigados – para declarar a insuficiência das políticas públicas de moradia. No contexto colombiano, a Corte Constitucional, ao declarar o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), utilizou uma abordagem performativa ao reconhecer a incapacidade estrutural do Estado em lidar com deslocamentos forçados. No Brasil, há o exemplo do julgamento do REsp 1854842 (STJ, REsp 1.854.842/CE, 2020), em que a Ministra Nancy Andrighi reconheceu a complexidade estrutural do tema e determinou um tratamento colaborativo e democrático para sua resolução. A Ministra delineou que o litígio tinha característica estrutural, por sua natureza complexa, plurifatorial e policêntrica, o que demandaria a colaboração do Estado e da sociedade para a solução do litígio, mediante amplo contraditório. Pelos motivos acima, foi determinada a anulação do processo desde a citação, com determinação de instrução e novo julgamento da causa.

⁵⁵⁵ De outro lado, difere a situação em que um processo individual em curso revela um problema estrutural. Nesses casos, como as partes definiram a demanda como individual e não têm interesse no trâmite coletivo, não cabe ao juiz transformar a ação em estrutural por vontade própria, mas sim oficiar os legitimados para eventual propositura da ação coletiva correspondente, nos termos do art. 5º, §6º da lei do processo estrutural (Brasil, PL n. 3/2025 (processo estrutural), 2025). Exemplo disso ocorreu no mandado de segurança individual sobre vaga em UTI em Goiás, onde o TJGO (MS 5557066-61.2023.8.09.0000, 2023) concedeu a ordem para garantir o leito à parte impetrante, mas reconheceu a dimensão estrutural do problema da insuficiência de vagas, determinando o envio de cópias ao Ministério Público e à Defensoria para eventual propositura de ACPs, evidenciando como litígios individuais podem funcionar como gatilho para a reorganização sistêmica de políticas públicas de saúde. Há também situações em que os tribunais rechaçaram tentativas de estruturalização indevida de demandas individuais. Foi o que ocorreu na ação individual sobre imóvel na Rocinha, em que o TJRJ (Ap 0209614-52.2014.8.19.0001, 2024a), em apelação, afastou a pretensão de relator que buscava impor plano coletivo de reassentamento, limitando-se à proteção pontual dos autores e reafirmando que ações individuais não comportam litígios estruturais, sob pena de violação ao princípio da congruência. O TRF4 (AI 5024592-97.2025.4.04.0000, 2025b), por sua vez, recusou a tentativa de estruturalizar a execução de sentença ambiental que determinara a demolição de construção em APP em Laguna/SC, destacando que o título executivo era fechado e de resultado único, não admitindo planos graduais ou monitoramento cooperativo.

⁵⁵⁶ O TRF1 (AC 1004890-90.2020.4.01.3300, 2025b), no caso da proliferação do coral-sol na Baía de Todos os Santos, reconheceu a gravidade e a complexidade estrutural do problema ambiental, mas indeferiu a ação individual por inadequação da via, ressaltando que a resposta cabível seria uma ACP estrutural capaz de unificar

Superado o juízo de estruturalidade — consensual ou judicial — eventuais pedidos liminares manejados na petição inicial devem ser decididos. Nesse caso, a regra é a oitiva prévia das partes, nos termos do art. 10, §4º salvo urgência extrema, segundo do §2º, art. 300, do CPC.

Na prática, a tramitação das ações estruturais tem seguido três caminhos distintos: (1) em alguns casos, os tribunais analisam desde logo os pedidos liminares e determinam a elaboração imediata de um plano estrutural; (2) em outros, optam por não apreciar a liminar, reservando a análise para o momento do mérito⁵⁵⁷, ou, quando então é determinado o plano; e (3) há ainda hipóteses onde a liminar é apreciada, mas a definição do plano estruturante é postergada.

No que se refere à primeira hipótese (1), entende-se que, assim como nos processos tradicionais, a apreciação das liminares é medida necessária diante da urgência, devendo ser concedidas quando presentes seus requisitos. Contudo, a determinação de elaboração de plano no início do processo estrutural encurta o itinerário procedimental previsto no PL 3/2025. Conforme o art. 5º do referido projeto, a determinação de elaboração de plano de ação somente deve ocorrer após o autor indicar expressamente o caráter estrutural do litígio e requerer medidas cautelares. Nessa fase, o réu deve ser intimado para se manifestar especificamente sobre o enquadramento estrutural da controvérsia, conforme prevê o inciso III do mesmo artigo. Finalizada essa etapa, o juízo deve proferir decisão reconhecendo a natureza estrutural do litígio, nos termos dos arts. 6º e 7º. A partir desse reconhecimento, passa-se à seleção das técnicas estruturais

diretrizes e lidar com a incerteza científica. Encaminhou-se ciência ao Ministério Público Federal, reforçando uma contenção qualificada: o processo estrutural deve ser reservado a litígios coletivos, sobretudo quando se trata de bens ambientais difusos.

⁵⁵⁷ Optou-se, neste ponto, por empregar a expressão ‘análise do mérito’, em vez de ‘julgamento’, uma vez que, em processos estruturais, a conclusão do julgamento somente se dá ao término da fase de execução monitorada do plano estrutural homologado judicialmente, conforme se verá na “fase 6”.

(art. 8º) e, por fim, à elaboração do plano de ação, conforme disposto no art. 9º.

Em algumas ADPF estruturais, seguiu-se a primeira hipótese: na ADPF 709⁵⁵⁸ o Ministro Barroso determinou a elaboração imediata de um plano de enfrentamento à COVID-19 em terras indígenas, diante da urgência da pandemia. Da mesma forma, na ADPF 991⁵⁵⁹, de relatoria do Ministro Edson Fachin, foi determinado de forma imediata a elaboração de plano criação de Grupo de Trabalho com monitoramento pelo CNJ.

Quanto à segunda hipótese (2), nos casos das ações que integram a Pauta Verde, apreciadas em conjunto, não foi proferida decisão sobre o pedido liminar postulado nas ações – algumas envolviam o pedido de elaboração de plano, outras não, mas independentemente da natureza do pedido, nenhum dos pedidos formulados em liminar foi analisado -, sob o argumento de que “Ante a relevância da causa de pedir e o risco, cumpre submeter ao Colegiado Maior o pedido”⁵⁶⁰, conforme decidido pelo relator à época, Ministro Marco Aurélio.

⁵⁵⁸ Ajuizada em 30 de junho de 2020 pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), juntamente com seis partidos políticos (PSB, REDE, PSOL, PT, PDT e PCdoB). A ação foi motivada pela omissão do governo federal na proteção dos povos indígenas durante a pandemia de COVID-19, especialmente diante da ausência de medidas eficazes para conter o avanço do vírus em territórios indígenas e da presença de invasores em terras indígenas. Até o momento, o mérito da ADPF ainda não foi julgado (STF, ADPF 709, 2025i).

⁵⁵⁹ Ajuizada em junho de 2022 pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), a ação trata da proteção de povos indígenas isolados e de recente contato, abordando questões como a manutenção de portarias de restrição de uso e a adoção de medidas para garantir a proteção integral desses territórios. Até o momento, o mérito da ADPF ainda não foi julgado (STF, ADPF 991, 2025l).

⁵⁶⁰ O artigo 5º da Lei n.º 9.882/1999 que regula o processo e julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), estabelece em seu caput que o Supremo Tribunal Federal (STF), por decisão da maioria absoluta de seus membros, pode deferir um pedido de medida liminar na ADPF. Contudo, o §1º dessa mesma norma prevê que, em situações de extrema urgência ou perigo de lesão grave, ou ainda durante períodos de recesso, o relator tem a autoridade para conceder a liminar, ad referendum do Tribunal Pleno. No contexto de litígios estruturais, é quase certo que surgirão medidas urgentes que exigem uma decisão imediata por parte do relator, uma vez que essas questões envolvem violações de direitos fundamentais de grande magnitude e impacto. Nesse cenário, a postura adotada pelo Ministro Marco Aurélio, ao não decidir monocraticamente as liminares nos casos da Pauta Verde deve ser objeto de crítica, pois adiou a adoção de medidas urgentes e fundamentais para a resolução da crise ambiental. Em contrapartida, em ações ajuizadas no mesmo ano, como a ADPF 709, o STF adotou uma postura distinta, com o relator decidindo monocraticamente a liminar, permitindo uma resposta mais rápida e eficaz diante da gravidade da situação, especialmente no que tange à proteção dos direitos dos povos

Todavia, a conduta adotada pelo STF revela-se questionável. Ignorar os pedidos liminares unicamente sob o argumento da complexidade do caso compromete a resposta jurisdicional em contextos de urgência. O processo estrutural dispõe de diversas técnicas capazes de lidar com questões complexas sem sacrificar a proteção imediata dos direitos ameaçados. A postergação da análise liminar resultou em um hiato decisório significativo: somente em abril de 2024, quase quatro anos após a propositura da primeira ação, o STF passou a deliberar concretamente sobre as medidas requeridas, quando finalmente foram proferidas decisões voltadas ao enfrentamento do cenário de violação estrutural.

Quanto ao (3), na ADPF 347⁵⁶¹ a determinação para a elaboração do plano ocorreu somente na oportunidade de análise do mérito, em 4 de outubro de 2023. No entanto, em 9 de setembro de 2015, uma série de liminares foi concedida quando da análise do pedido inicial, inclusive a importante decisão que instituiu a obrigatoriedade de realização de audiências de custódia. Nesse caso, porém, na petição inicial não foi formulado pedido cautelar para a elaboração do plano, mas, sim, pleiteou-se no “mérito” a determinação de elaboração de plano de trabalho.

Isso não significa, contudo, que a formulação do pedido em sede cautelar garanta sua apreciação imediata. Como observado na ADPF 743⁵⁶², mesmo quando há pedido para a elaboração de um plano em caráter cautelar, o juízo pode optar por não o analisar antecipadamente,

indígenas durante a pandemia. Essa diferença de abordagem reflete a necessidade de um tratamento processual mais célere e proativo em litígios estruturais, onde as decisões urgentes são imprescindíveis para a efetiva proteção dos direitos coletivos.

⁵⁶¹ Ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) em maio de 2015, perante o Supremo Tribunal Federal. O objeto da ação é o chamado “estado de coisas inconstitucional” do sistema penitenciário brasileiro, caracterizado pela superlotação carcerária, condições desumanas de cumprimento de pena e violações sistemáticas a direitos fundamentais dos presos, como a dignidade, a integridade física e moral e o acesso à saúde. Em decisão liminar de 2015, o STF, sob relatoria do ministro Marco Aurélio Mello, reconheceu pela primeira vez a figura do estado de coisas inconstitucional, ordenando medidas para enfrentar a crise carcerária (STF, ADPF 347 – movimentação, 2025h).

⁵⁶² STF, ADPF 743 – movimentação, 2025c.

deixando sua decisão para um momento posterior. Além disso, é importante considerar que a ADPF 347⁵⁶³ foi ajuizada em 2015, período em que as discussões sobre processo estrutural e o papel do Judiciário na implementação de políticas públicas ainda eram incipientes. À época, a técnica processual das ações estruturais não estava consolidada no STF, o que pode ter influenciado tanto como os pedidos foram formulados quanto a condução processual adotada no caso. Igualmente, no caso da ACP do Carvão⁵⁶⁴, a determinação para a elaboração do plano de ação também ocorreu somente na sentença.

Essas formas de atuação demonstram diferentes posturas que o julgador pode adotar quando da análise de pedidos antecipadamente, cabendo-lhe realizar um juízo de proporcionalidade e razoabilidade diante do caso, sobretudo porque no processo estrutural, antes da decisão judicada, busca-se a promoção de consensos. Abaixo será visto que no trâmite regular do processo estrutural a fase de organização das técnicas processuais e de determinação de elaboração do plano é marcada por etapas prévias marcadas pelo diálogo e contraditório, de forma que o “correto” do trâmite estrutural é segui-las, de modo que o processo sirva como um filtro para a litigiosidade e animosidade.⁵⁶⁵

Por fim, ainda nesta primeira fase, importante registrar que o pedido de declaração de um estado de coisas inconstitucional⁵⁶⁶ é instrumento

⁵⁶³ STF, ADPF 347 – movimentação, 2025h.

⁵⁶⁴ SJSC, ACP 93.8000533-4, 1993.

⁵⁶⁵ A experiência da ACP que questionava decretos municipais sobre a COVID-19 em Goiás ilustra bem essa tensão existente entre processo estrutural e medidas de urgência. Embora o juízo de origem tivesse admitido a lógica estrutural, o TJGO (AI 5395767-80.2020, 2021) afastou o enquadramento, extinguiu o processo por perda de objeto após a revogação dos decretos e considerou incompatível a adoção de um plano estrutural em contexto pandêmico, defendendo que somente medidas imediatas deveriam ser privilegiadas. Essa solução, contudo, é criticada, pois a urgência não exclui a possibilidade de governança cooperativa e de monitoramento judicial; ao contrário, problemas complexos exigem tanto respostas emergenciais quanto soluções progressivas de médio e longo prazo.

⁵⁶⁶ Técnica desenvolvida originalmente na jurisprudência colombiana, consoante visto no capítulo 3, e reconhecida pela primeira vez pelo STF na ADPF 347, no ano de 2015, que tratou do sistema penitenciário nacional e fixou

excepcional — um “soldado de reserva” — para quadros de falência estrutural de políticas públicas e não é condição para instaurar processo estrutural; nos casos da Pauta Verde o STF reconheceu violações, mas não declarou ECI e fixou tese de uso restrito⁵⁶⁷, hoje aplicada como importante filtro para delinear os casos em que se deve admitir a aplicação.

4.3.2. Fase 2: Instrução diferenciada e diálogo multiatores

Após o reconhecimento da natureza estrutural, o PL 3/2025 inaugura um rito bifásico e gerenciado: organiza-se o processo com técnicas cooperativas (art. 8º) e, depois, elabora-se/executa-se um plano sob supervisão judicial. Nessa “instrução diferenciada”, o juiz, em diálogo com as partes, realiza um saneamento compartilhado⁵⁶⁸, define participantes (órgãos, associações, *amici*), agenda perícias, audiências e calendários, e cria mecanismos de monitoramento e transparência, ajustáveis ao longo do caso (arts. 7º, §2º; 9º, §4º).

A lógica é dialógica e responsiva: cooperação, contraditório efetivo e inclusão dos afetados substituem o modelo adversarial rígido. Da prática, emerge a necessidade de gestão ativa e capacitação de magistrados/equipes,

o seguinte precedente: Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como ‘estado de coisas inconstitucional. Essa decisão inaugurou a aplicação do ECI no ordenamento brasileiro, consolidando-o como instrumento legítimo para enfrentar falhas sistêmicas na implementação de direitos fundamentais. O conceito, porém, seria restringido em sua aplicação, cerca de dez anos depois, no julgamento da Pauta Verde.

⁵⁶⁷ O reconhecimento do estado de coisas inconstitucional é uma técnica que deve ser vista cum grano salis e com a devida preocupação de ser manuseada como um ‘soldado de reserva’, a ser convocado quando resta manifesta situação patológica de falência estrutural da política pública de proteção e efetivação de direitos fundamentais (STF, ADPF 743 – movimentação, 2025c).

⁵⁶⁸ O saneamento, antes realizado de forma unilateral pelo juiz (sobretudo no CPC/1973), ganhou no CPC/2015 uma feição cooperativa, prevista no art. 357, §3º, em que todos os sujeitos processuais participam da delimitação das questões controvertidas e da definição das provas. Agenor de Andrade aponta que no caso dos litígios estruturais, essa técnica é ainda mais relevante (Andrade, A atuação judicial nos processos estruturais, 2023, p. 135-152).

com apoio interdisciplinar e *case management*, além de métricas de resultado social.⁵⁶⁹ O anteprojeto prioriza consensos (art. 2º, I; art. 10): mediação, audiências e TACs podem estruturar soluções; se o acordo falha, o juiz adota decisões parciais/provisórias, sem abdicar do poder de determinar medidas quando necessário.

A partir dessas orientações, é possível identificar que a condução dos litígios estruturais pode ser abordada por diferentes modelos, cada um com suas características. Esses modelos podem ser empregados em diferentes momentos do processo, considerando suas vantagens e desafios: consensual/negociado, judicado e compartilhado, o que vai ao encontro do modelo catalítico visto anteriormente.

A tabela a seguir compara esses modelos, destacando suas principais características, vantagens e desvantagens, e fornecendo recomendações sobre qual modelo deve ser priorizado em determinadas situações:

⁵⁶⁹ Andrade, A atuação judicial nos processos estruturais, 2023, p. 106-114.

Quadro 13 - Modelos de condução do processo

	Características	Vantagens	Desvantagens	Recomendação doutrinária
Consensual/Negociado	Envolve acordos diretos entre as partes, facilitados por técnicas como mediação e conciliação.	- Flexibilidade na solução adaptada às necessidades específicas. - Maior controle das partes sobre o resultado. - Potencial para preservar ou melhorar relações entre as partes.	- Requer equilíbrio de poder entre as partes, o que nem sempre é garantido. - Pode ser ineficaz sem boa-fé e participação informada. - Possibilidade de acordos difíceis de implementar sem supervisão adequada.	Mais recomendado quando as partes possuem capacidade de negociação equilibrada e desejam uma solução personalizada, e que haja boa-fé e cooperação. Mesmo que consensual, deve contar com ampla participação e publicidade - com informações claras sobre o acordo aos afetados. A participação do magistrado é fundamental, que deve se envolver na negociação e no desenho da solução.
Judicada	Decisão imposta pelo Judiciário, típica do modelo adversarial tradicional.	- Fornece uma resolução definitiva quando as partes não conseguem chegar a um acordo. - Pode ser necessária em situações de desequilíbrio de poder ou quando a negociação é inviável.	- Menor flexibilidade e adaptação às necessidades específicas das partes. - Potencial para não atender plenamente às complexidades do problema estrutural. - Risco de resistência à implementação das decisões.	Menos recomendado como abordagem inicial em litígios estruturais, devido à sua natureza impositiva e potencial para resistência. Deve ser considerado quando a negociação é inviável ou falha, ou quando é necessária uma resolução definitiva para avançar.

Compartilhada	Combina a identificação judicial do problema com a delegação da implementação a outros órgãos, sob supervisão judicial.	- Divide responsabilidades, aproveitando a expertise de diferentes entidades. - Permite que o Judiciário estabeleça diretrizes enquanto delega a execução a órgãos competentes.	- Requer coordenação eficaz entre os envolvidos. - Pode haver desafios na supervisão judicial da implementação.	Recomendado quando a complexidade do problema exige a colaboração de múltiplos atores, e quando a implementação prática é melhor executada por entidades especializadas, sob a orientação do Judiciário.
---------------	---	--	--	---

Fonte: Adaptado a partir de Arenhart, Osna e Jobim⁵⁷⁰.

No ponto, é importante retomar os critérios apresentados no Quadro 8 - Critérios para a seleção de postura para a atuação judicial- que auxiliam na seleção da postura judicial mais adequada a cada contexto. Elementos como o grau de inação estatal, a capacidade administrativa, a presença de mobilização social, a gravidade da violação de direitos e o histórico institucional são determinantes para calibrar o grau de intervenção do Judiciário, permitindo uma atuação situada, proporcional e responsiva, conforme proposto por Young⁵⁷¹.

Define-se ainda um “objeto estrutural” estável e específico, alterável por acordo homologado (art. 7º).

As técnicas do art. 8º agrupam-se em: ampliação da participação (admissão de terceiros, audiências públicas, consultas comunitárias)⁵⁷², gestão processual (saneamento cooperativo, calendário temático), instrução

⁵⁷⁰ Arenhart; Osna; Jobim, Curso de processo estrutural, 2022, p. RB-6.1 e 6.2.

⁵⁷¹ Young, The new managerialism, 2021.

⁵⁷² A ampliação de canais de debate é crucial em processos estruturais: cria-se uma arena deliberativa que acolhe múltiplas vozes e interesses, adequada à multicausalidade e multipolaridade do litígio. Isso exige expandir o contraditório para além do modelo bilateral tradicional e buscar uma legitimação distinta da adjudicação comum (Arenhart; Osna; Jobim, Curso de processo estrutural, 2022, p. RB-3.7–3.8).

técnico-científica (peritos, consultores, convites a decisores), decisões urgentes e publicidade/coordenação intra e interinstitucional (cooperação judiciária e com órgãos externos). O dispositivo evidencia que não recai exclusivamente sobre o julgador a tarefa de identificar e selecionar as técnicas processuais, mas sim, que as partes devem participar ativamente dessa seleção.

Na participação, ganham relevo: ampliação da representação⁵⁷³ e dos legitimados ativos, com a realização de audiências públicas⁵⁷⁴ e a integração efetiva dos *amici curiae* ao debate antes das decisões; audiências públicas e formatos dirigidos (reuniões setoriais, *focus groups*⁵⁷⁵ e ferramentas digitais) para qualificar a prova e a legitimidade; atuação da Defensoria como *custos vulnerabilis*⁵⁷⁶, com critérios fixados na ADPF 709^{577, 578, 579}.

⁵⁷³ Fiss, El derecho como razón pública, 2007, p. 44-47.

⁵⁷⁴ As audiências públicas em processos estruturais não podem se limitar a conciliações entre as partes formais, mas devem assegurar a participação de todos os grupos afetados, incluindo técnicos, organizações da sociedade civil e a população diretamente impactada. Elas são cruciais para legitimar a intervenção judicial, garantir transparência e alinhar as medidas às necessidades sociais (Arenhart, Processos estruturais no Direito brasileiro, 2015, p. 15-19).

⁵⁷⁵ Para aprimorar a representatividade e a eficácia no processo estrutural, é essencial complementar as audiências públicas com métodos mais direcionados, como reuniões setoriais e focus groups. Esses formatos oferecem ambientes menos confrontacionais e mais propícios à coleta de dados representativos das diversas perspectivas dos subgrupos envolvidos. Métodos digitais também podem ser empregados, como formulários e questionários (Vitorelli, Processo civil estrutural, 2025, p. 284-296).

⁵⁷⁶ Sobre o tema, sugere-se a leitura de: Casas Maia, Custos vulnerabilis constitucional, 2014.

⁵⁷⁷ STF, ADPF 709, 2025i.

⁵⁷⁸ Sugere-se a leitura do acórdão para um aprofundamento do instituto, pela riqueza técnica empregada. Os critérios fixados foram: (i) a vulnerabilidade dos destinatários da prestação jurisdicional; (ii) o elevado grau de desproteção judiciária dos interesses que se pretende defender; (iii) a formulação do requerimento por defensores com atribuição para a matéria; e (iv) a pertinência da atuação com uma estratégia de cunho institucional, que se expressa na relevância do direito e/ou no impacto do caso sobre um amplo universo de representados.

⁵⁷⁹ A análise de processos estruturais no STF evidencia que o tribunal tem adotado diferentes estratégias quanto à audiência pública e à participação em processos estruturais. A análise desses casos revela diferentes padrões quanto às audiências públicas e à participação social. Na ADPF 991 foi realizada uma audiência após a concessão de liminar, voltada ao monitoramento do plano de proteção aos povos indígenas isolados. Já na ADPF 709 não houve audiência pública, optando-se pela criação de uma “Sala de Situação” – no ponto, para uma análise crítica sobre a atuação da Sala de Situação no caso da ADPF 709, recomenda-se a leitura de Godoy, Santana e Oliveira (STF, povos indígenas e Sala de Situação, 2021). O mesmo ocorreu na ADO 54, em que a instrução baseou-se apenas em documentos e pareceres técnicos, sem consulta pública prévia. Em contraste, a ADPF 347 contou com uma audiência pública após o julgamento de mérito, para discutir o Plano Nacional “Pena Justa”, com ampla participação de especialistas e sociedade civil. Por fim, nas ADPFs 743, 746 e 857 foram realizadas duas audiências

Um aspecto central do Constitucionalismo Transformador é a passagem de uma cultura de autoridade para uma cultura de justificação, em que todos os poderes públicos devem fundamentar suas ações. Como observa Shanelle van der Berg⁵⁸⁰, essa perspectiva impõe responsabilidade na formulação e execução de políticas, exigindo do Judiciário raciocínios substantivos e transparentes, voltados à participação democrática e à coerência com os valores constitucionais. Esse compromisso converge com a teoria da justiça de Amartya Sen, que ressalta a necessidade de explicitude e escrutínio público no processo decisório.

Portanto, a participação ativa das partes no processo decisório é crucial para garantir a legitimidade e viabilidade das medidas adotadas. O processo estrutural não se limita a impor regras, mas deve promover um ambiente deliberativo que possibilite a construção conjunta de soluções, assegurando, assim, um processo democrático e efetivo.⁵⁸¹

Como forma também de ampliar a participação, garantir a produção de dados e informações e auxiliar no cumprimento dos consensos e decisões estabelecidos no processo estrutural, é necessário o estabelecimento de formas de cooperação intrainstitucional (no próprio judiciário) e interinstitucional (entre diferentes instituições).

Não basta a atuação vertical do juiz: é preciso ampliar o conhecimento técnico-científico, fortalecer o monitoramento e legitimar as decisões por meio de soluções compartilhadas. Nesse sentido, destacam-

na fase de execução: a primeira, em setembro de 2024, avaliou os planos apresentados; a segunda, em março de 2025, verificou os avanços na implementação, ocasião em que três planos foram homologados parcialmente. No conjunto desses casos, observa-se que foram realizadas quatro audiências públicas: uma na ADPF 991, uma na ADPF 347 e duas no bloco das ADPFs ambientais. A experiência evidencia que, embora fundamentais para legitimar e aprimorar as decisões, as audiências ainda são pouco utilizadas diante da complexidade dos litígios estruturais.

⁵⁸⁰ Van der Berg, *A capabilities approach to judicial review of resource allocation*, 2015, p. 87-90.

⁵⁸¹ Arenhart; Osna; Jobim, *Curso de processo estrutural*, 2022, p. RB-8.

se instrumentos como a mediação⁵⁸² - seja por meio de mediadores que atuam no judiciário, ou por um órgão de mediação especializado, como os *Dispute System Designers* -, núcleos especializados nos Tribunais – como o CADEC e NUPEC no STF⁵⁸³ –, a figura do magistrado consultor⁵⁸⁴, que ampliam a qualidade e a especialização das decisões.

A Recomendação n.º 163/2025 do CNJ, de 16 de junho de 2025⁵⁸⁵, constitui a primeira orientação normativa voltada especificamente a estabelecer diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Assim, visa auxiliar a condução dos processos estruturais, sugerindo a criação de órgãos interdisciplinares ou unidades internas especializadas, bem como a adoção de medidas de apoio material – ampliação de equipes de trabalho - e métricas diferenciadas de produtividade, compatíveis com a relevância social e a complexidade das demandas estruturais.

Nesse mesmo sentido, o PL 3/2025 prevê, no art. 4º, medidas de apoio institucional ao magistrado, como a designação de juízes auxiliares para julgamento colegiado em primeiro grau. Também, sinaliza a importância de equipes multidisciplinares no apoio ao magistrado - assistentes sociais, economistas - que atuam na coleta de evidências e no monitoramento de metas. Essa estrutura é reforçada por dotação orçamentária específica para litígios estruturais, garantindo recursos para perícias técnicas, deslocamento de equipes e implementação de soluções territoriais. Ainda, a Resolução

⁵⁸² A Resolução n.º 125 do CNJ estabelece a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, incentivando a utilização de métodos consensuais, como a mediação e a conciliação, para promover a cultura do diálogo e da pacificação social (Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Resolução n. 125/2010 (tratamento adequado de conflitos), 2010).

⁵⁸³ STF, NUPEC, apresentação institucional,. 2025l.

⁵⁸⁴ Permitindo a atuação de juízes com expertise ou conhecimento local como auxiliares em processos de alta complexidade, o que rompe com o isolamento tradicional e favorece decisões mais qualificadas (CNJ, Resolução n.º 499/2023 (cooperação judiciária nacional), 2023b; Vitorelli, Pauta de atuação estrutural do STF, 2024, p. 279-280).

⁵⁸⁵ Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Recomendação n. 163/2025 (processos estruturais), 2025.

n.º 350 do CNJ⁵⁸⁶ estabelece diretrizes de cooperação judiciária entre órgãos do Judiciário e outras instituições, favorecendo a gestão de litígios complexos. Além disso, o art. 12º, §1º, admite a desoneração parcial⁵⁸⁷ do juiz em razão da elevada complexidade do processo estrutural, reforçando a necessidade de suporte institucional e equipes especializadas para garantir sua efetividade.

A cooperação interinstitucional envolve atores estatais e não estatais, com destaque entidades não jurisdicionais e da sociedade civil, que podem fornecer informações relevantes ao processo; instâncias de assessoramento, como salas de situação, comitês de monitoramento e grupos técnicos de trabalhos⁵⁸⁸; órgãos como Tribunais de Contas, ao realizarem auditorias operacionais^{589, 590}.

Os grupos técnicos podem ser criados para diversas funções, seja o fornecimento de dados técnicos que demandam pesquisa e *expertise* (como ocorreu com o GT Polícia Cidadã na ACP 635); um canal de realização de audiências públicas e debates, que envolva uma pluralidade de pessoas da comunidade – universidades, civis, afetados - a fim de fornecer subsídios para as decisões judiciais (como a Câmara Judicial da Lagoa da Conceição), ou como instância de monitoramento das decisões judiciais - Caso da ACP

⁵⁸⁶ Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Resolução n. 350/2020 (cooperação judiciária nacional), 2020.

⁵⁸⁷ Da mesma forma, para os membros do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia Pública (§3º, art. 12).

⁵⁸⁸ O juiz pode instituir grupos técnicos para auxiliar na elaboração e monitoramento de planos estruturais, com base em relatórios especializados. O CPC (arts. 159 a 161, 165 e segs.) autoriza a delegação dessas funções a especialistas ou órgãos, sem prejuízo da decisão judicial, permitindo ao magistrado concentrar-se na condução do processo (Arenhart; Osna; Jobim, Curso de processo estrutural, 2022, p. RB-6.7). Arenhart ressalta que esses grupos, caso contenham composição representativa, são essenciais para fiscalizar metas e propor soluções, reforçando a legitimidade e superando a lógica processual tradicional (Processos estruturais no Direito brasileiro, 2015).

⁵⁸⁹ Na ADO 54, além da exigência de envio de relatórios mensais pelos órgãos executivos ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do CNJ, foi determinada, em decisão posterior (janeiro de 2025), a atuação da Controladoria-Geral da União (CGU) no acompanhamento das medidas. Os relatórios da CGU devem ser submetidos ao Núcleo de Processos Estruturais da Presidência do STF (NUPEC).

⁵⁹⁰ Vitorelli, Processo civil estrutural, 2025, p. 277-280.

do Carvão⁵⁹¹, ou uma atuação ampla, em vários níveis - atuação da Fiocruz e da ABRASCO na ADPF 709⁵⁹².

O CNJ tem atuado como apoio institucional e instância de supervisão contínua em litígios estruturais, seja por meio de observatórios temáticos, grupos de trabalho ou departamentos específicos, como o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (DMF) no sistema prisional. Esses mecanismos ampliam a transparência, sistematizam dados e fortalecem o controle social.⁵⁹³ Exemplos incluem a delegação de monitoramento ao Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais na ADPF 991, a atuação do Observatório do Meio Ambiente⁵⁹⁴ nas ADPFs 743, 746 e 857, a cooperação com a CGU na ADO 54 e o acompanhamento do DMF na ADPF 347.⁵⁹⁵

⁵⁹¹ No caso da ACP do Carvão, a fase executiva foi marcada pela criação, em 2007, do Grupo Técnico de Assessoramento à Execução da Sentença (GTA). A câmara foi instituída pelo juízo para maximizar o consenso técnico entre os envolvidos e minimizar os conflitos judiciais. Composto por representantes técnicos das partes, o GTA passou a se reunir sempre que convocado pelo magistrado, pelo Ministério Público Federal ou por seus próprios integrantes, com o compromisso de produzir atas e buscar deliberações consensuais. Em situações de impasse, cabe ao juiz decidir (tendo em vista que o processo continua em fase de monitoramento) (SJSC, ACP 93.8000533-4, 1993).

⁵⁹² “Dado o caráter emergencial das ações a serem implementadas e de forma a apoiar o planejamento da União, determino, adicionalmente, a criação de Grupo de Trabalho estritamente técnico, sob a coordenação deste Juízo, voltado à produção de Termo de Referência, que delimite objetivamente os elementos que deverão ser observados pelos planos e ações da União, de modo a fornecer subsídios para que este Relator possa decidir sobre a matéria com celeridade e objetividade. Integrarão o grupo de trabalho, inicialmente, as equipes da ABRASCO e da FIOCRUZ. “Na ação, o monitoramento exercido pelo grupo técnico se deu por pelo menos três vias: (i) análise técnica dos relatórios e planilhas periódicas apresentados pela União — sobre medidas sanitárias, vacinação, insumos e recursos —, avaliados por Fiocruz e ABRASCO; e (ii) verificação externa, por meio de denúncias de organizações indígenas, notas técnicas, relatórios independentes e acompanhamento da imprensa (iii) análise crítica dos planos apresentados pela União. A atuação das entidades técnicas foi decisiva para revelar inconsistências nos dados governamentais apresentados, o que levou o STF à aplicação de sanções, como multas diárias, em caso de descumprimento das ordens judiciais. Ainda que a Fiocruz e a ABRASCO não tenham atuado com fiscalização in loco, seu papel foi decisivo na verificação da consistência e da confiabilidade dos dados estatais.

⁵⁹³ Vitorelli, Processo civil estrutural, 2025, p. 277-279; Araujo & Porfiro, O procedimento e a efetividade dos litígios estruturais, 2024, p.

⁵⁹⁴ Foi incumbido de fiscalizar os processos com impacto ambiental relevante, em cooperação direta com o STF. O cumprimento das determinações judiciais exige a elaboração de relatórios públicos semestrais, detalhando a execução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) (CNJ, Observatório do Meio Ambiente do PJ, 2025ca).

⁵⁹⁵ A atuação do CNJ, neste caso, articula-se com os Grupos de Monitoramento e Fiscalização (GMFs) dos tribunais,

Essas experiências demonstram que, no processo estrutural, o monitoramento da execução transcende a supervisão meramente judicial, incorporando mecanismos híbridos de controle técnico, político e participativo. A atuação de grupos de trabalho, observatórios, órgãos de controle interno e entidades especializadas revela a necessidade de um sistema adaptativo e colaborativo para assegurar a efetividade das decisões e o cumprimento de obrigações estruturais de longa duração.

4.3.3. Fase 3: Elaboração conjunta do plano de ação estrutural

A terceira etapa do processo estrutural corresponde à elaboração do plano de ação, núcleo da resposta judicial ao litígio. Superadas as questões iniciais e reunidas informações suficientes, o juiz encaminha as partes para a construção do plano estrutural (art. 9º do PL 3/2025).

Pode-se considerar que esse momento marca o começo da fase resolutiva do mérito, já que se assume que a situação de violação necessita de intervenção e é necessário planejar as medidas concretas. A “condenação” do réu manifesta-se na obrigação de fazer consistente na elaboração e cumprimento do plano. O juiz decide haver uma violação estrutural a corrigir (isso ocorre implicitamente ao ordenar a fase do plano), mas adota como remédio o plano de ação em vez de uma ordem imediata exauriente. Assim, o mérito (no sentido de dar provimento ao pedido para corrigir a lesão) se concretiza por meio do plano homologado e supervisionado, e somente após verificar seu cumprimento é que o Judiciário encerra o processo.

A lógica é aproveitar a *expertise* do ente responsável, que pode apresentar a versão inicial (art. 9º, §1º), mas sem excluir a colaboração

os Comitês de Políticas Penais e os entes federativos, cabendo também o envio regular de relatórios ao STF.

de terceiros, como ocorreu na intervenção sanitária em Cuiabá, onde o TJMT⁵⁹⁶ validou plano elaborado por Gabinete de Intervenção, com cronograma fiscalizado pelo TCE-MT.

A participação social é elemento central. O art. 9º, §2º, prevê a oitiva de especialistas, órgãos públicos, comunidades afetadas e outros stakeholders, conferindo legitimidade e efetividade às medidas. O plano deve conter diagnóstico, metas mensuráveis, indicadores de avaliação, cronograma, atribuições, mecanismos de supervisão, instâncias de monitoramento, critérios de extinção do processo e previsão orçamentária (art. 9º, §3º).

A jurisprudência demonstra a difusão do modelo do processo estrutural, focalizado na elaboração de plano. O TRF1⁵⁹⁷ manteve ordem de apresentação de plano de fiscalização ambiental para a Terra Indígena Sarauá; o TRF4⁵⁹⁸ confirmou a necessidade de apresentação de plano de reestruturação hospitalar em Alegrete; e o TJSP⁵⁹⁹, determinou planos técnicos em áreas de microdrenagem, gestão de aterro sanitário⁶⁰⁰ e recuperação de nascentes em Mirassol.⁶⁰¹

Nos recursos envolvendo ACPs estruturais, os tribunais ora devolvem os autos ao primeiro grau para aplicação das técnicas processuais e elaboração do plano, ora já impõem diretamente a obrigação de apresentar plano com prazo definido. Logo, podem os tribunais fixar prazos para a formulação

⁵⁹⁶ TJMT, Intervenção 1017735-80.2022, 2023.

⁵⁹⁷ TRF1, AI 1001361-64.2023.4.01.0000, 2025a.

⁵⁹⁸ TRF4, AC 5001795-32.2023.4.04.7103, 2025f.

⁵⁹⁹ TJSP, ApCiv 1002583-23.2023.8.26.0587, 2025a.

⁶⁰⁰ TJSP, ApCiv 1003196-44.2020.8.26.0362, 2024.

⁶⁰¹ TJSP, ApCiv 1000625-44.2022.8.26.0358, 2023.

dos planos, como 60 dias⁶⁰², 120 dias⁶⁰³, 180 dias⁶⁰⁴ e 1 ano⁶⁰⁵. Com efeito, a fixação de prazos gera uma obrigação para a parte e é importante para instituir marcos e cronogramas no processo estrutural, sendo a atuação do tribunal positiva nesses casos.

De outro lado, há casos onde o tribunal não fixa prazos, remetendo ao primeiro grau a determinação expressa de icondução do rito estrutural. Foi assim nas transferências de pacientes de UPAs no Paraná, em que se determinou a elaboração de plano progressivo sem prazo definido⁶⁰⁶; nas cirurgias pediátricas no Espírito Santo, em que se previu apenas instrução técnica prévia para posterior plano⁶⁰⁷; e no loteamento irregular de Itapirubá, onde foram impostas medidas preventivas à FLAMA, ao Município e à loteadora, também sem cronograma rígido⁶⁰⁸. Nesses casos, a despeito de não fixar prazo, o tribunal aponta a obrigatoriedade pelo juízo de primeiro grau da adoção do rito estrutural, garantindo às partes a adoção do processo estrutural.

Os acórdãos revelam também que alguns tribunais reconhecem expressamente o caráter estrutural sem impor, entretanto, a determinação de adoção de um processo estrutural, a elaboração de plano e a fixação de prazos. Essa postura, por sua vez, falha ao não alinhar o litígio estrutural ao processo estrutural. Foi o caso das ILPIs de São José do Rio Preto, em que o problema foi somente qualificado como sistêmico⁶⁰⁹, e do CAPS II, sem ordens pontuais ou monitoramento⁶¹⁰. Em mobilidade, no

⁶⁰² TJMG, AC/RN 5005820-98.2023, 2025c.

⁶⁰³ TJPR, AI 0043068-42.2024, 2024a; TJPR, AI 0087169-67.2024, 2025.

⁶⁰⁴ TJAM, AC 0617933-24.2015, 2022; TJRJ, AI 0001044-78.2025, 2025b; TJRJ, Ap/RN 0010326-62.2016, 2025c.

⁶⁰⁵ TRF4, AC/RN 5011128-18.2017.4.04.7200, 2024d.

⁶⁰⁶ TJPR, EDcl no AI 0100805-03.2024, 2024b.

⁶⁰⁷ TJES, AC 0007964-46.2018, 2021.

⁶⁰⁸ TRF4, AI 5015715-71.2025.4.04.0000, 2025a.

⁶⁰⁹ TJSP, AI 3006984-75.2025.8.26.0000, 2025b.

⁶¹⁰ TJES, AI 5005717-69.2024, 2025.

BRT Transoeste apenas se incluiu o Poder Concedente para a adoção de medidas cooperativas⁶¹¹, e em Valença o Município foi integrado ao polo passivo, devolvendo os autos para instrução.⁶¹² No campo ambiental, a ACP do lixão de Tocantins resultou somente em inspeção e provas.⁶¹³ Já na bilhetagem eletrônica no Rio, anulou-se a improcedência e reabriu-se a instrução, sem cronograma.⁶¹⁴

A etapa de elaboração do plano estrutural revela a centralidade do plano como técnica processual e como remédio dialógico, permitindo que o processo não apenas imponha medidas imediatas, mas construa soluções sustentáveis. A prática reforça a cooperação, a *expertise* administrativa e o diálogo interinstitucional como condições indispensáveis para enfrentar a complexidade dos litígios estruturais.

4.3.4. Fase 4: Homologação judicial do plano

A homologação do plano⁶¹⁵ é etapa decisiva do processo estrutural, podendo ser integral, parcial ou rejeitada, com devolução para ajustes. Na falta de consenso, o juiz pode decidir sobre pontos específicos (art. 9º, §6º do PL 3/2025). Trata-se de instrumento dinâmico, sujeito a revisões diante de novas informações (art. 9º, §4º; art. 10, §5º), em processo marcado pelo contraditório ampliado e pela busca de consensos.⁶¹⁶

Consoante visto, a prática judicial tem determinado a elaboração de planos estruturais tanto em sede cautelar quanto em decisões posteriores

⁶¹¹ TJRJ, AI 0074406-89.2020, 2023.

⁶¹² TJBA, Ap 0001610-73.2008, 2023.

⁶¹³ TJTO, ApCiv 0001257-94.2014.8.27.2733, 2022.

⁶¹⁴ TJRJ, Ap 0180675-57.2017, 2021.

⁶¹⁵ Aqui, resalto que podem ser “planos”. No caso da ADPF 709 discute-se a elaboração de 5 planos, todos voltados a combater o cenário de violação estrutural.

⁶¹⁶ Vitorelli, Processo civil estrutural, 2025, p. 282-282.

– o que muitas vezes equivale à sentença de mérito em um processo tradicional de ADPF ou ACP – ou seja, não estrutural. Já o Projeto de Lei nº 3/2025 prevê um caminho prévio: reconhecimento do caráter estrutural da demanda, ampliação da participação, estabelecimento de contraditório e busca de consensos, para só então determinar a formulação do plano. Isso revela que a prática judicial, em muitos casos — como nas ADPFs estruturais em que planos foram exigidos já em liminar⁶¹⁷ — antecipou etapas que, segundo o Anteprojeto, deveriam ocorrer apenas após a consolidação do caráter estrutural do litígio.

Como visto, o diálogo prévio, a cooperação e o estabelecimento de consensos são condições fundamentais para a condução adequada do processo estrutural. A partir dessa compreensão, medidas liminares devem restringir-se a questões urgentes, não incluindo a elaboração de plano, que demanda construção complexa e cooperativa.⁶¹⁸

No processo estrutural, após a homologação do plano segue-se a fiscalização da execução do plano e, somente após a execução, o processo é encerrado (Fase 6). Diferente do processo tradicional, bifásico e sujeito à coisa julgada rígida, o processo estrutural admite revisões, compondo

⁶¹⁷ Na ADPF 709, foram exigidos três planos estruturais em decisão proferida cautelarmente, somados depois ao Plano de Desintrusão e ao Plano de Ação para o SasiSUS, diante da ineficácia inicial. O caso gerou cinco versões sucessivas, com homologação parcial somente da quarta, em 2021, e homologação do Plano de Desintrusão em 2024, acompanhado de medidas adicionais e monitoramento técnico. Na ADPF 991, o STF determinou liminarmente plano em 60 dias para proteger a terra indígena Tanaru, homologado em outubro de 2024, com obrigações concretas de proteção territorial e autodeterminação dos povos isolados.

⁶¹⁸ Nas ações ambientais da pauta verde — ADO 54, ADPF 760, ADPF 743, ADPF 746 e ADPF 857 — por sua vez, os planos foram ordenados apenas a título de sentença de mérito, com prazos de 90 dias para combate a incêndios, fortalecimento do PREVFOGO e complementação do PPCDAm, sob supervisão do CNJ. Situação semelhante ocorreu na ADPF 347, que reconheceu o ECI no sistema prisional e determinou plano nacional em seis meses e planos estaduais em igual prazo, homologando em 2024 o “Pena Justa”, a ser monitorado semestralmente pelo CNJ. Na ACP do Carvão, por sua vez, a sentença já havia fixado a elaboração de plano ambiental em seis meses, com execução em três anos e mecanismos coercitivos, sendo homologado e monitorado desde a execução provisória em 2000.

decisões “em espiral” ou “em cascata”⁶¹⁹, sem cisão estanque entre fase de conhecimento e fase de execução.⁶²⁰

4.3.5. Fase 5: Tutela executiva monitorada no mesmo processo

A execução no processo estrutural demanda uma nova racionalidade, que supera a dicotomia cognição–execução e mantém módulos cognitivos após a sentença, com definição de medidas, padrões de cumprimento e monitoramento. O modelo deve ser dialógico e colaborativo, valorizando a autonomia técnica do executado e reservando medidas coercitivas para casos de resistência.⁶²¹

Elemento central dessa etapa é a retenção de jurisdição, que assegura acompanhamento contínuo do cumprimento das ordens em contextos dinâmicos e de instituições historicamente resistentes à mudança. Para isso, tribunais utilizam mecanismos como observatórios, câmaras técnicas e grupos de acompanhamento, convocam audiências, exigem relatórios periódicos e emitem ordens complementares.⁶²² Essa atuação adaptativa

⁶¹⁹ Arenhart, *Processos estruturais no Direito brasileiro*, 2015.

⁶²⁰ Diferentemente dos processos tradicionais, divididos em fase de conhecimento e execução, encarar o processo estrutural de forma bifásica automaticamente faz com que inicialmente se declare um “estado ideal de coisas”, enquanto a segunda fase foca na implementação das medidas para atingir esse objetivo. Porém, encarada como regra, essa separação rígida entre cognição e execução; limita o diagnóstico inicial ao estado ideal almejado inicialmente, mesmo que novas complexidades possam surgir e alterem a visão inicial. Isso não quer dizer que em um estágio inicial não deva ser proferida um estado de coisas inconstitucional, ou que não deva haver uma manifestação sobre o estado ideal a ser alcançado. Dessarte, é comum que inicialmente seja proferida uma decisão núcleo, que delinea as primeiras impressões sobre as necessidades da tutela jurisdicional e o estado de coisas a ser alcançado, e na sequência decisões serão exigidas para a solução dos problemas e de questões pontuais (Arenhart; Osna; Jobim, *Curso de processo estrutural*, 2022, p. RB-6.1). A questão é que não é necessário que essa decisão exponha de forma completa o estado ideal a ser alcançado, e também que essa decisão não é final e estática, podendo ser alterada. Inclusive, na fase de implementação podem ser proferidas outras decisões de conteúdo normativo e também alterações sobre o estado de coisas a ser alcançado (Passoni, *Elementos do processo estrutural*, 2023, p. 166).

⁶²¹ Tanizawa, *A execução no processo coletivo estrutural*, 2021, p.205-208.

⁶²² Rodríguez-Garavito; Franco, *Juicio a la exclusión*, 2015, p. 122.

pressupõe diálogo constante entre o Judiciário e os demais Poderes⁶²³, reforça a efetividade do plano estrutural, amplia a participação dos afetados e viabiliza medidas urgentes, inclusive individuais.⁶²⁴

Dessa forma, não há cisão entre conhecimento e execução, pois a etapa de cumprimento também envolve intensa cognição. O CPC (art. 505, I e art. 493) permite revisar planos, firmar novos acordos e proferir decisões urgentes para ajustar diretrizes às necessidades reais.⁶²⁵ Ministério Público, Defensoria e peritos podem auxiliar nesse monitoramento, oferecendo subsídios técnicos.⁶²⁶

Revisitar planos não significa falha inicial, mas reconhecimento da impossibilidade de prever todos os obstáculos futuros, como demonstrado no HC 143641⁶²⁷, em que a decisão do STF precisou ser complementada para superar impasses na execução. Durante a implementação, novos atores podem ser integrados ao processo, mantendo a relação institucional contínua.⁶²⁸ A fiscalização plural fortalece a segurança jurídica, e diferentes mecanismos — relatórios, inspeções, comitês especializados como o GTIEI, divulgação online e ferramentas digitais — ampliam transparência e participação, ainda que enfrentem desafios práticos.⁶²⁹

A adesão monitorada é observada em ACP estruturais, como na ACP da Mina João Sônego, em que o TRF4⁶³⁰ manteve a decisão proferida pelo primeiro grau e reforçou a necessidade da adesão de soluções abertas, dialógicas e monitoradas judicialmente, para assegurar a implementação das medidas. No mesmo sentido, a ACP sobre irregularidades graves em

⁶²³ Van der Berg, *A capabilities approach to remedies*, 2019, p. 300-303.

⁶²⁴ Vitorelli, *Processo civil estrutural*, 2025, p. 518 e ss.

⁶²⁵ Arenhart; Osna; Jobim, *Curso de processo estrutural*, 2022, p. RB-5.1, 7.4.

⁶²⁶ Vitorelli, *Processo civil estrutural*, 2025, p. 277.

⁶²⁷ STF, HC 143641/SP, 2018.

⁶²⁸ Arenhart; Osna; Jobim, *Curso de processo estrutural*, 2022, p. RB-2.2, 6.5.

⁶²⁹ Vitorelli, *Processo civil estrutural*, 2025, p. 90-93, 528-531 e 542-545.

⁶³⁰ TRF4, AI 5045558-86.2022.4.04.0000, 2023c.

unidades básicas de saúde em Bocaina de Minas foi conduzida de maneira mais coerente com a lógica estrutural. O juiz de primeiro grau determinou a realização de adequações apontadas pela Vigilância Sanitária, sem nomear expressamente a ação como estrutural. O TJMG⁶³¹, contudo, reconheceu de forma explícita a natureza estrutural do litígio, manteve a condenação e afastou a alegação de ultra petita, entendendo que as determinações da Vigilância faziam parte do próprio objeto da demanda — a adequação dos serviços de saúde às normas vigentes.

A ACP sobre irregularidades no Hospital Municipal de Portelândia revelou tensões na execução do processo estrutural. Embora a sentença de 1º grau não tenha classificado a demanda como estrutural, impôs múltiplas obrigações sistêmicas, configurando materialmente essa lógica. O Município buscava o reconhecimento formal de uma sentença estruturante, com prazos e monitoramento, mas o TJGO⁶³² entendeu que a decisão já era suficiente, esvaziando a dimensão executiva própria do processo estrutural e reduzindo-o ao modelo tradicional de cumprimento, apesar da necessidade de governança cooperativa.

A retenção jurisdicional pode assumir diferentes modelos. Quando o plano resulta de acordo, adota-se monitoramento extrajudicial, como os *dispute boards*; em outros casos, o juiz atua diretamente, prática observada em tribunais dos EUA e na Corte Constitucional da Colômbia.⁶³³ Órgãos como CNJ, NUPEC e NUSOL também podem acompanhar a execução, ampliando a institucionalidade.

No Brasil, destaca-se a ACP do Carvão⁶³⁴ referente à ACP n.º 93.8000533-4, na qual a execução da sentença de procedência estruturou-se em quatro fases sucessivas, pautadas pela consensualidade e pelo

⁶³¹ TJMG, AC 0017732-62.2016, 2024.

⁶³² TJGO, AC 0021206-69.2013, 2024.

⁶³³ Vitorelli, Processo civil estrutural, 2025, p. 522-526.

⁶³⁴ SJSC, ACP 93.8000533-4, 1993.

protagonismo institucional, com destaque para 19 Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) firmados entre o Ministério Público e os réus.⁶³⁵ Para ampliar a transparência e a participação social, a Justiça Federal de Santa Catarina criou uma página eletrônica dedicada à divulgação das etapas de cumprimento. Embora o trâmite inicial tenha seguido o rito ordinário das ACPs, a fase executiva assumiu características estruturais, com planejamento técnico, grupos de assessoramento como o GTA e mecanismos de monitoramento e coercitividade.

A longa temporalidade entre a sentença e a apresentação do plano (2006–2009), posteriormente corrigido pelo Ministério Público, revela a natureza dialogal e adaptativa do processo. Após o trânsito em julgado (2014), a execução concentrou-se na implementação dos cronogramas de recuperação, sob fiscalização contínua e com sanções coercitivas, reforçando a lógica de execução monitorada típica dos litígios estruturais.⁶³⁶

Situação análoga ocorreu na Colômbia: na *Sentencia T-025/2004*, a Corte criou a *Sala Especial de Seguimiento* para monitorar políticas de deslocados, expediu inúmeros *autos de seguimiento* e contou com dados governamentais, relatórios independentes e apoio da ONU.⁶³⁷ O acompanhamento produziu avanços normativos e orçamentários, mas revelou desafios de sustentabilidade, dado que o estado de coisas inconstitucional ainda não foi declarado superado^{638, 639}.

⁶³⁵ Menegat, *Structural injunctions e políticas públicas no Brasil*, 2023, p. 246-251.

⁶³⁶ Arenhart, *Processos estruturais no Direito brasileiro*, 2015, p. 11-13.

⁶³⁷ A Sala acompanhou a execução da *Sentencia T-025/2004* com audiências públicas, requisição de dados e relatórios independentes de ONGs e universidades, além de cooperação com organismos internacionais como a ACNUR/ONU, caracterizando monitoramento multinível. Sob essa supervisão contínua, foram criados marcos legais, ampliado o orçamento e fixados indicadores de cumprimento, em processo dialógico que engajou múltiplos atores e manteve o tema prioritário por anos (Rodríguez-Garavito; Franco, *Juicio a la exclusión*, 2015, p. 66-76).

⁶³⁸ É possível verificar o andamento da execução da sentença em sítio eletrônico criado especialmente (CCR, *Sentencia T-025/2004 – Sala de Seguimiento*, 2004–2025, 2025c).

⁶³⁹ Rodríguez-Garavito; Franco, *Juicio a la exclusión*, 2015, p. 66-76.

A tipologia proposta por Rodríguez-Garavito e Franco⁶⁴⁰ distingue 3 níveis de monitoramento: o forte caracteriza-se por uma intervenção ativa do tribunal, com a nomeação de comissionados responsáveis por supervisionar detalhadamente o cumprimento da decisão, produção de relatórios periódicos e, em alguns casos, a criação de salas especiais para acompanhamento, como ocorreu na decisão T-025 da Corte Constitucional da Colômbia. Nesses casos, o Judiciário dita novas ordens com base nos avanços ou retrocessos verificados e estimula a participação contínua dos envolvidos. Já o monitoramento moderado se limita à requisição de relatórios de cumprimento, sem pretensão de exercer pressão adicional sobre os réus ou induzir novas deliberações. Por fim, no monitoramento fraco, o tribunal simplesmente se desincumbe de sua função de supervisão, encerrando sua jurisdição logo após a decisão de mérito, o que pode comprometer seriamente a efetividade da reforma pretendida.

O caso Grootboom na África do Sul exemplifica um caso de monitoramento fraco: a Corte Constitucional sul-africana declarou em 2000 a falha do governo em prover moradia emergencial e ordenou que um plano habitacional fosse implementado, mas não reteve jurisdição para fiscalizar diretamente a execução. Em vez disso, incumbiu a Comissão Sul-Africana de Direitos Humanos (SAHRC), órgão independente previsto na Constituição, de monitorar e eventualmente reportar o progresso do governo no cumprimento da ordem. Ou seja, o acompanhamento ficou fora do Poder Judiciário, confiado a um organismo autônomo de direitos humanos, o que, nas palavras de Van der Berg⁶⁴¹, limitou os efeitos concretos.

No Brasil, a ADPF 347 ilustra monitoramento extrajudicial: apesar de declarar o ECI, o STF limitou-se a diretrizes gerais, deixando o

⁶⁴⁰ Rodríguez-Garavito; Franco, *Juicio a la exclusión*, 2015, p. 30-31.

⁶⁴¹ Van der Berg, *A capabilities approach to remedies*, 2019, p. 296-297.

acompanhamento ao CNJ, por meio do DMF e mutirões, e ao Conselho Nacional de Política Criminal. Já na ADPF 54, após o trânsito em julgado, homologou-se parcialmente o plano da União, com monitoramento da CGU e do NUPEC quanto aos pontos homologados do plano, com previsão de relatórios semestrais.⁶⁴²

Por fim, nessa fase importa falar sobre outro importante ponto da execução das decisões no processo estrutural: a gestão do descumprimento em processos estruturais. Nesses casos, é necessário um equilíbrio entre diálogo e autoridade judicial. Embora o modelo processual privilegie soluções cooperativas, o juiz deve coibir condutas protelatórias (art. 10, §3º do PL 3/2025), entendendo o descumprimento não apenas como violação às ordens de uma autoridade, mas como desafio para reintegrar os atores no processo e integrá-las em cooperação.

Sturm⁶⁴³ destaca que sanções são fundamentais para incentivar a colaboração e evitar bloqueios estratégicos, vinculando o êxito do modelo catalítico à disposição do tribunal em exercer seu poder coercitivo.

Entre os mecanismos disponíveis estão a sub-rogação - nomeação de um interventor judicial, que pode atuar de forma fiscalizatória, cogestora ou substitutiva, dependendo do grau de intervenção necessário — e a indução, por meio de multas coercitivas⁶⁴⁴ previstas no CPC (arts. 497-

⁶⁴² Sobre o monitoramento no caso de Ações Constitucionais estruturais, quando envolvem questões sistêmicas e comuns a todo o território nacional, a exemplo da superlotação em presídios (ADPF 347) e política pública para pessoas em situação de rua (ADPF 976), Didier e Teixeira defendem que tribunais superiores definam diretrizes gerais, enquanto juízos locais executam medidas adaptadas às realidades regionais, mediante cooperação judiciária prevista nos arts. 68 e 236, §2º, do CPC. O mecanismo reforçaria o modelo de processo colaborativo promovido pelo CPC, que contempla tanto a cooperação internacional (arts. 26 a 41) quanto a cooperação nacional (arts. 67 a 69), permitindo a prática de atos processuais de forma isolada, simultânea ou integrada (Didier; Teixeira, Competência adequada na ADPF 976, 2024).

⁶⁴³ Sturm, *A normative theory of public law remedies*, 1991, p. 1.439; Sturm, *Resolving the remedial dilemma*, 1990, p. 811.

⁶⁴⁴ O STF tem adotado postura cautelosa na adoção de multas: nas ADPFs 743, 746 e 857, rejeitou pedidos de multa diária imediata, privilegiando monitoramento gradual e diálogo federativo. Já na ADPF 709, diante de reiterado descumprimento da União, impôs multa de R\$ 10.000,00 por dia, após sucessivos planos inadequados

500 e 139, IV).⁶⁴⁵ O *contempt of court*, de natureza civil ou criminal, deve ser reservado a hipóteses graves de má-fé ou negligência, assegurando proporcionalidade para não comprometer recursos públicos ou o diálogo institucional.⁶⁴⁶

Por outro lado, compreender as causas do descumprimento é essencial. Langford, Rodríguez-Garavito e Rossi⁶⁴⁷ apontam fatores como complexidade da política pública, ordens judiciais pouco claras, ausência de mobilização social, resistência institucional e vulnerabilidade dos grupos beneficiários. Como solução, defendem ordens específicas e monitoradas, participação social ativa, apoio político interno e fortalecimento do empoderamento jurídico de grupos vulneráveis.

e falta de transparência, respaldado por entidades como APIB, PGR, DPU, CNDH, CNJ, ABRASCO e Fiocruz. A diferença evidencia que sanções são medidas extremas, aplicadas quando se esgota o caminho cooperativo.

⁶⁴⁵ Arenhart; Osna; Jobim, Curso de processo estrutural, 2022, p. RB-8.1 e 8.2 e 8.10-8.11.

⁶⁴⁶ Serafim, Contempt of court e medidas coercitivas no processo estrutural, 2024, p. 184-192; Arenhart; Osna; Jobim, Curso de processo estrutural, 2022, p. RB-8.10-8.11.

⁶⁴⁷ Rodríguez-Garavito, Más allá del cumplimiento, 2017.

Quadro 14 – Fatores que dificultam o cumprimento das decisões e acordos em processos estruturais e estratégias de soluções

Fator/Aspecto	Dificuldade	Proposta de Soluções
Complexidade e tamanho do caso	a) Caso complexo e multipolar ou/e políticas debatidas são amplas e complexas (ex. moradia). b) Ordem judicial ampla. c) Ordem judicial que envolva altos custos financeiros e interferência no orçamento público.	Para facilitar a implementação de ordens e evitar a paralisação processual por excesso de complexidade: a) Dividir casos complexos em fases ou etapas menores. Confirmar a pretensão da demanda e, sendo necessária, readequá-la para ser alcançável. b) Ordens judiciais para cada uma das etapas/fases. c) Nomeação de peritos que auxiliem no debate, a fim de empregar legitimidade e ter maior subsídio para decisão. As ordens judiciais compatíveis com incentivos políticos e burocráticos existentes, facilitando sua adoção e implementação.
Tipo de ordem judicial	a) Ordens muito complexas (exige criação de programas novos ou articulação entre múltiplos setores). b) Ordens sem o estabelecimento de metas. c) Ordens sem objetivo claro. d) Ordens sem responsabilização clara.	Decisões claras e específicas, com comandos detalhados, cronogramas de implementação e dados quantificáveis para controle, mediante retenção da jurisdição por grupos de trabalho nomeado pelo juízo.
Ordens judiciais e retenção da jurisdição	Ausência de supervisão contínua leva ao esquecimento da decisão e reduz o incentivo para o cumprimento, deixando o monitoramento nas mãos dos próprios beneficiários.	Implementar supervisão judicial contínua e criar um ciclo de monitoramento. Para o ciclo, fixar objetivos, exigir a apresentação de relatórios periódicos, pré-agendar audiências públicas, nomear comissões de acompanhamento judiciais e extrajudiciais, composta por peritos.

Fator/Aspecto	Dificuldade	Proposta de Soluções
Mobilização social	A ausência de mobilização social (sociedade, afetados e ONGS) ocasiona um menor custo político pelo descumprimento e reduz a pressão para a resolução do caso.	Mobilizar a participação social desde o início do litígio, promovendo audiências públicas, articulação com imprensa e redes de mobilização para amplificar a cobrança social pelo cumprimento.
Partes	Burocracia resistente e cultura institucional adversa, em que agentes públicos adotam postura de obstrução ativa ou passiva.	Apoio político interno, com agentes estatais de alto nível comprometidos com o cumprimento da decisão.
Posição social dos grupos afetados	Grupos vulneráveis e estigmatizados enfrentam resistência institucional, baixa adesão política e pouco apoio público, especialmente quando possuem baixo capital político ou enfrentam preconceitos estruturais.	Fortalecer o empoderamento jurídico desses grupos, capacitando-os a monitorar a execução e pressionar diretamente os responsáveis. Criar instâncias de controle social e institucionalizar canais de denúncia e acompanhamento com forte participação social. Estimular redes de apoio, comitês organizados e articulação com a mídia e outros atores sociais, aumentando o custo político do não cumprimento e reforçando a pressão pública sobre o governo

Fonte: Adaptado de Langford e Kahanovitz⁶⁴⁸; Rodríguez-Garavito; Rossi⁶⁴⁹.

Com efeito, a eficácia de uma decisão estrutural não depende exclusivamente da firmeza de seu conteúdo, mas da capacidade de criar condições institucionais, políticas e sociais para sua implementação progressiva.

⁶⁴⁸ Langford; Kahanovitz, *Sudáfrica: repensar las narrativas sobre el cumplimiento*, 2017, p. 406-409.

⁶⁴⁹ Rodríguez-Garavito, *Más allá del cumplimiento*, 2017, p. 36-52.

4.3.6. Fase 6: Julgamento final e extinção do processo

O encerramento do processo estrutural exige cautela, pois extinções prematuras podem comprometer conquistas alcançadas. A extinção só deve ocorrer quando não houver mais utilidade, seja por pedido das partes após a consolidação da reforma, pelo cumprimento do prazo do plano, pela desnecessidade das medidas — indicando insucesso da intervenção — ou por consenso para solução extrajudicial.⁶⁵⁰

Conforme o PL 3/2025, o mérito só é avaliado ao final, após a elaboração e acompanhamento do plano, sendo o julgamento definitivo condicionado ao alcance das metas estabelecidas (art. 11). Decisões anteriores — como homologações parciais, tutelas e ordens incidentais — são provisórias e não produzem coisa julgada imediata, já que o processo segue aberto (art. 10, §2º).

A condenação do réu se traduz na obrigação de elaborar e cumprir o plano, reconhecendo-se a violação estrutural, mas adotando como remédio o plano de ação, que só se consolida com a homologação final e sua efetiva implementação. Com a extinção, ocorre o trânsito em julgado, normalmente sem necessidade de execução autônoma, pois o cumprimento foi monitorado no próprio processo. Nesse momento, a decisão torna-se imutável, vinculando o réu a manter o padrão estrutural alcançado, sob pena de nova demanda em caso de regressão.

⁶⁵⁰ Arenhart; Osna; Jobim, Curso de processo estrutural, 2022, p. RB--7.5.

4.4. METODOLOGIA DE ANÁLISE: CRITÉRIOS PARA PROCESSOS ESTRUTURAIS EM URBANISMO

A metodologia adotada para a análise empírica dos processos estruturais em urbanismo fundamenta-se nos referenciais teóricos discutidos nos capítulos anteriores, que se articulam em quatro eixos centrais:

O primeiro é o experimentalismo democrático, compreendido como modelo de governança judicial orientado pela deliberação contínua, pela aprendizagem progressiva e pela construção colaborativa de soluções institucionais. O segundo é o direito e o constitucionalismo responsivo, que enfatizam a necessidade de que a jurisdição se mantenha aberta ao diálogo com outros poderes e com a sociedade civil, respondendo a demandas sociais complexas por meio de práticas inclusivas e adaptativas. O terceiro eixo é a teoria das capacidades, que fornece parâmetros normativos para aferir a efetividade das decisões estruturais, entendida como ampliação concreta das liberdades substantivas dos sujeitos e coletividades vulnerabilizadas. Por fim, adota-se a sistematização das fases do processo estrutural, que permite mapear desde o reconhecimento do litígio até o cumprimento das decisões, identificando os pontos críticos onde a atuação judicial se mostra mais ou menos responsiva.

Foram selecionados quatro casos: a ACP da Lagoa da Conceição (SC), de primeira instância da Justiça Federal, e três ADPFs de competência originária do STF — ADPF 976 (pessoas em situação de rua), ADPF 635 (letalidade policial nas favelas do Rio de Janeiro) e ADPF 828 (moradia e despejos durante a pandemia). A escolha obedeceu a dois critérios principais: (i) todos os casos foram expressamente reconhecidos como estruturais e guardam relação direta com o urbanismo, o que permite delimitar o objeto empírico à transformação de políticas públicas urbanas; (ii) opção por ações

que debateram de forma mais profunda o direito fundamental urbano em questão e se aprofundaram na técnica e nos mecanismos processuais⁶⁵¹.

A exemplo do que foi realizado na Dissertação de Mestrado da pesquisadora⁶⁵², para dar continuidade e aprofundar o estudo, elaborou-se uma tabela analítica visando sistematizar os elementos centrais dos processos estruturais, permitindo identificar o modo como a mobilização social foi articulada, o modo como os conceitos de urbanismo e sustentabilidade foram abordados, a qualidade do ativismo judicial – monológico ou dialógico, o grau de experimentalismo democrático, os efeitos do processo estrutural, a efetividade do processo estrutural e, por fim, o cumprimento, considerando as variáveis do problema estrutural judicializado.

⁶⁵¹ A opção por mais de uma ADPF estrutural reflete a consolidação teórica e institucional do processo estrutural no STF, bem como os profundos debates em direitos fundamentais na temática urbana, que não se desenvolvem da mesma forma na primeira instância, sem se ignorar, no ponto, o exponencial crescimento de ACP estruturais, consoante exposto no Capítulo 4.4.

⁶⁵² Möller, Proteção à moradia adequada pelo processo estrutural, 2021.

Quadro 15 - Estrutura Analítica para Análise de Processos Estruturais no Campo Urbanístico

Critério de análise		Resultados
(a) Informações básicas	Natureza da ação	
	Tribunal	
	Propositura	
(b) Partes	Demandante(s)	
	Demandado(s)	
	Advogados	
(c) Pedido	Natureza do pedido	
	Abrangência	
(d) Mobilização social	Força de organização do demandante	
	Movimentos sociais ou aliados externos	
	Terceiros intervenientes	
(e) Urbanismo e sustentabilidade	Dimensão do urbanismo	
	Menção à sustentabilidade	
(f) Qualidade do ativismo judicial	Substantivação do direito (forte, moderada ou fraca)	
	Força da(s) medida(s) judicial(is) (forte, moderada ou fraca)	
	Monitoramento (forte, moderado ou fraco)	
	Ativismo judicial monológico ou dialógico	
(g) Grau do experimentalismo democrático	Realização de audiências	
	Espaços institucionais de deliberação coletiva	
	Participação contínua dos atores envolvidos	
	Ajustes iterativos das decisões judiciais	
	Justificativas técnicas e transparentes para decisões	
	Retenção de jurisdição com monitoramento contínuo	

	Inclusão de atores técnicos e peritos independentes	
(h) Efeitos	Diretos e materiais	
	Indiretos e materiais	
	Diretos e simbólicos	
	Indiretos e simbólicos	
(i) Desafios do caso para o cumprimento	Complexidade e tamanho do caso	
	Mobilização social	
	Posição social dos grupos afetados	
	Qualidade do monitoramento e supervisão da ordem	
	Custos políticos e materiais	

Fonte: Adaptado de Langford; Kahanovitz⁶⁵³; Rodríguez-Garavito⁶⁵⁴ e Rodríguez-Garavito, Langford e Rossi⁶⁵⁵; Sturm, Scott⁶⁵⁶ e Sturm⁶⁵⁷; Van Der Berg⁶⁵⁸; Sabel, Simon⁶⁵⁹.

4.4.1. Alínea ‘a’ a ‘e’: Informações básicas do litígio estrutural

Nas alíneas de ‘a’ a ‘e’, estão reunidas as informações básicas do processo estrutural, como a data da propositura, a natureza da ação (ACP ou ADPF), o tribunal responsável, as partes envolvidas e a natureza do pedido — que pode abranger, por exemplo, a declaração de Estado de Coisas Inconstitucional —, além da abrangência da demanda (nacional ou estadual).

⁶⁵³ Langford; Kahanovitz, Sudáfrica: repensar las narrativas sobre el cumplimiento, 2017, p. 406-409.

⁶⁵⁴ Rodríguez-Garavito, Beyond the courtroom, 2011,

⁶⁵⁵ Rodríguez-Garavito, Más allá del cumplimiento, 2017.

⁶⁵⁶ Sturm; Scott, Courts as catalysts, 2007.

⁶⁵⁷ Sturm, A normative theory of public law remedies, 1991; Sturm, Resolving the remedial dilemma, 1990.

⁶⁵⁸ Van der Berg, A capabilities approach to remedies, 2019; Van der Berg, A capabilities approach to judicial review of resource allocation, 2015.

⁶⁵⁹ Sabel; Simon, Destabilization rights, 2004.

A alínea ‘d’ trata da mobilização social, avaliando a capacidade de organização do demandante e sua articulação política, a presença de movimentos sociais ou aliados externos que deram suporte ao litígio e a participação de terceiros, como *amici curiae*, que contribuem técnica ou politicamente para o debate.

Por sua vez, a alínea ‘e’ examina aspectos substantivos ligados ao urbanismo e à sustentabilidade. Nesse ponto, identifica-se qual dimensão do urbanismo está em disputa — moradia, mobilidade, saneamento, regularização fundiária, entre outras — e se a sustentabilidade é expressamente mencionada e mobilizada como parâmetro jurídico, seja em sua vertente ambiental, social ou institucional, demonstrando o grau de aderência do caso a uma agenda de desenvolvimento urbano sustentável.

4.4.2. Alínea ‘f’: qualidade do ativismo judicial

A partir da alínea ‘f’, analisam-se os elementos do experimentalismo democrático, adotado como premissa para compreender processos estruturais em contextos urbanos desiguais. Esse referencial, que exige soluções colaborativas, adaptativas e progressivas, não é somente pano de fundo teórico, mas funciona como critério avaliativo para mensurar o tipo de ativismo judicial, sua efetividade, responsividade, grau de participação, supervisão e capacidade de adaptação das políticas públicas formuladas em juízo.

Na alínea em questão, a análise volta-se ao ativismo judicial, tomando como referência o tripé proposto por Rodríguez-Garavito⁶⁶⁰: (i) substantivação do direito, classificada como forte, moderada ou fraca, conforme a densidade normativa atribuída pelo tribunal; (ii) força da

⁶⁶⁰ Rodríguez-Garavito, *Beyond the courtroom*, 2011.

medida judicial adotada, que pode variar de ordens gerais e declaratórias até mandamentais ou estruturais, com maior ou menor potencial de transformação institucional; e (iii) intensidade do monitoramento, que pode ser forte, moderada ou fraca.

Esse tripé permite aferir se o ativismo é dialógico — quando há substantivação forte dos direitos, adoção de remédios moderados e monitoramento robusto — ou monológico, caracterizado por decisões unilaterais, verticais e sem diálogo institucional ou participação social.

4.4.3. Alínea 'g': grau de experimentalismo e a efetividade do processo estrutural

Na alínea 'g', analisa-se o grau de adesão de um processo estrutural ao paradigma do experimentalismo democrático, tomando como base a proposta de Van Der Berg⁶⁶¹, que aplica a teoria das capacidades de Amartya Sen para avaliar a efetividade de litígios estruturais.

Para isso, são observados oito critérios: (1) proteção do direito fundamental urbano; (2) realização de audiências públicas ou técnicas; (3) criação de espaços de deliberação coletiva; (4) participação contínua dos atores; (5) ajustes iterativos das decisões; (6) justificativas técnicas transparentes; (7) retenção de jurisdição com monitoramento; e (8) inclusão de peritos independentes. Considera-se suficiente a presença de pelo menos quatro desses critérios para caracterizar um padrão mínimo de governança colaborativa e baseada em evidências.⁶⁶²

⁶⁶¹ Van der Berg, A capabilities approach to remedies, 2019; Van der Berg, A capabilities approach to judicial review of resource allocation, 2015.

⁶⁶² Os critérios foram estabelecidos também com base em outros autores experimentalistas, como Sturm & Scottm, Sturm, Sabel & Simon e Rodríguez-Garavito.

A efetividade, segundo a autora, deve ser medida pela capacidade de ampliar as liberdades substantivas ligadas ao direito violado. A ausência dos itens acima compromete o caráter democrático do processo estrutural.

Assim, quanto maior o grau de experimentalismo democrático, maior será o desenvolvimento de capacidades dos sujeitos envolvidos no processo estrutural. A teoria das capacidades é mobilizada em dois planos complementares: (i) no plano normativo, como fundamento do direito responsivo, ao oferecer um paradigma de justiça orientador do urbanismo sustentável e crítico, capaz de guiar escolhas políticas e jurídicas; e (ii) no plano empírico, como critério de avaliação da efetividade dos processos estruturais, de modo a associar a presença de práticas experimentais à ampliação concreta das capacidades dos indivíduos e coletividades.

Logo, considera-se que, para caracterizar efetivamente a presença do experimentalismo no processo analisado, ao menos quatro desses critérios devem estar presentes, de modo a garantir um padrão mínimo de governança colaborativa, responsiva e baseada em evidências.

Com efeito, a análise efetividade não se restringe ao cumprimento formal da decisão, mas depende de sua aptidão para reorganizar processos institucionais e sociais, com participação informada dos sujeitos e promoção de capacidades essenciais. Esse entendimento se aproxima da abordagem de Mariela Puga⁶⁶³, que distingue três conceitos: Pretensão Regulativa (PRE), correspondente ao objetivo da decisão, voltado a estabelecer novos padrões de conduta coletivos; Ordem Regulativa (ORE), que se refere aos meios concretos fixados pelo tribunal, como ordens específicas ou remédios estruturais; e Efetividade Regulativa (ERE), que avalia a implementação prática da ORE considerando adesão institucional, viabilidade e condições políticas. A efetividade, portanto, depende do alinhamento entre PRE e

⁶⁶³ Puga, Litigio estructural, 2013, p. 133-134.

ERE, transcendendo a mera coação estatal e produzindo transformações reais.

O litígio estrutural só se mostra efetivo quando promove mudanças institucionais duradouras, restitui direitos e transforma condições estruturais de exclusão, assegurando participação ativa dos sujeitos envolvidos e a construção de consensos sempre que possível.

4.4.4. Alínea ‘h’: efeitos das decisões em litígios estruturais

A alínea ‘h’ busca identificar os efeitos das decisões judiciais em litígios estruturais, distinguindo-os entre diretos e indiretos, bem como entre materiais e simbólicos. Rodríguez-Garavito⁶⁶⁴ destaca que esses impactos vão além da concretização imediata das ordens, alcançando dimensões indiretas e simbólicas, como a reinterpretação de problemas sociais como violações de direitos humanos, a mobilização da sociedade civil e o fortalecimento das capacidades institucionais do Estado.

Quadro 16 - Efeitos das decisões judiciais ativistas para Rodríguez-Garavito e Franco

Efeitos das decisões judiciais	Diretos	Indiretos
Materiais	Criação ou reformulação de políticas públicas ordenadas pelo tribunal	Formação de coalizões de ONGs, movimentos sociais e outros atores para influenciar e monitorar a implementação das políticas resultantes
Simbólicos	Redefinição e percepção de certos problemas como violações de direitos, alterando a narrativa pública e midiática	Transformação da opinião pública sobre a gravidade e a urgência do problema, ampliando o engajamento social e a pressão política

Fonte: Adaptado de Rodríguez-Garavito⁶⁶⁵ e Rodríguez-Garavito & Franco⁶⁶⁶.

⁶⁶⁴ Rodríguez-Garavito, Beyond the courtroom, 2011, p. 1.675-1.676.

⁶⁶⁵ Rodríguez-Garavito, Beyond the courtroom, 2011, p. 1.679.

⁶⁶⁶ Rodríguez-Garavito; Franco, Juicio a la exclusión, 2015, p. 41.

Rodríguez-Garavito⁶⁶⁷ também propõe uma matriz que cruza grau de cumprimento e impacto positivo das decisões, permitindo quatro classificações: (i) sentenças de papel, quando não há cumprimento nem efeitos relevantes; (ii) ganhar perdendo, em que mesmo sem execução plena, há impactos indiretos ou simbólicos, como mobilização social e mudança discursiva; (iii) litígio de soma zero, quando a decisão é formalmente cumprida, mas sem avanços reais; e (iv) litígio de soma positiva, em que há cumprimento efetivo e transformações estruturais com ganhos substanciais em direitos sociais e econômicos.

Essa tipologia evidencia que o sucesso do litígio estrutural não se mede apenas pela execução formal da ordem judicial, mas pela capacidade de desencadear transformações institucionais e sociais. Apesar de críticas frequentes à ausência de resultados imediatos — como redução da letalidade policial ou melhoria de condições carcerárias —, mesmo decisões não cumpridas integralmente podem gerar efeitos indiretos relevantes, ao mobilizar atores sociais e abrir debates sobre falhas institucionais.

Exemplos paradigmáticos reforçam essa análise. No caso Grootboom, ainda que a execução não tenha sido integral, os efeitos indiretos foram expressivos, como a criação da política emergencial de moradia de 2003 (*Housing Assistance in Emergency Situations*) e a influência na jurisprudência sul-africana sobre despejo e assentamentos informais. Até hoje, a decisão é referência de atuação progressista e humanitária.⁶⁶⁸ Já na Colômbia, a sentença T-025 gerou seis efeitos principais: desbloqueador, coordenação, formulação, participativo, setorial e reenquadramento simbólico, abrindo espaço para novas políticas, articulação institucional, participação social e mudança de narrativas.⁶⁶⁹

⁶⁶⁷ Rodríguez-Garavito, *Más allá del cumplimiento*, 2017, p. 102-104.

⁶⁶⁸ Langford; Kahanovitz, *Sudáfrica: repensar las narrativas sobre el cumplimiento*, 2017, p. 389-396.

⁶⁶⁹ Rodríguez-Garavito, *Beyond the courtroom*, 2011, p. 1.683-1.688.

Assim, a análise restrita ao cumprimento material direto é insuficiente: é necessário incorporar os efeitos indiretos e simbólicos, que mobilizam a sociedade, formam coalizões e reconfiguram agendas políticas. Dessa forma, o impacto dos litígios estruturais deve ser compreendido como dinâmico e processual, reconhecendo sua capacidade de provocar transformações graduais nas instituições e nas políticas públicas.

4.4.5. Alínea 'i': grau de cumprimento das decisões em processos estruturais

A alínea 'i' visa analisar o grau de cumprimento da decisão judicial proferida no processo estrutural, considerando um conjunto de fatores condicionantes. Considera-se: (i) a complexidade técnica e institucional do caso e a extensão das reformas exigidas; (ii) o nível de mobilização social em torno do litígio, capaz de gerar pressão pública ou política; (iii) a posição social dos grupos beneficiários ou afetados, especialmente se são grupos historicamente vulnerabilizados; (iv) a qualidade do monitoramento e da supervisão jurisdicional da ordem, incluindo retenção de jurisdição, audiências públicas e relatórios periódicos; e (v) os custos políticos e materiais envolvidos para os órgãos estatais incumbidos do cumprimento, que podem impactar na implementação efetiva da decisão.

O cumprimento ou descumprimento das decisões judiciais em processos estruturais não pode ser explicado por uma única variável, mas resulta da interação entre fatores institucionais, políticos, sociais e processuais. Elementos como a complexidade da política pública envolvida, o desenho da ordem judicial, a posição social dos grupos beneficiários, o grau de mobilização coletiva, a existência de estruturas de monitoramento e a disposição dos agentes estatais em cooperar são decisivos para a efetividade das decisões.

O quadro abaixo sistematiza as contribuições de Langford e Kahanovitz⁶⁷⁰ e de Rodríguez-Garavito, Langford e Rossi⁶⁷¹, que aprofundam a análise sobre os desafios concretos enfrentados nos litígios estruturais. Tais dificuldades devem ser consideradas na avaliação da efetividade de um processo estrutural, pois muitas críticas dirigidas a esse tipo de processo ignoram as particularidades dos litígios estruturais veiculados no processo. As limitações não decorrem apenas do desenho processual, mas também da natureza do problema estrutural enfrentado, da formulação do pedido, das resistências políticas e institucionais envolvidas. Desconsiderar esses fatores compromete a compreensão adequada do processo estrutural e pode levar à sua deslegitimação como importante instrumento de transformação social — daí a relevância da corrente análise.

Quadro 17 - Fatores que dificultam o cumprimento das decisões e acordos em processos estruturais

Fator/Aspecto	Dificuldade
Complexidade e tamanho do caso	Casos com múltiplos demandados e políticas amplas enfrentam resistência e problemas operacionais. Quanto maior a ordem judicial, maior o risco de ineficácia. Casos menores têm mais chance de cumprimento.
Mobilização social	Sem apoio de ONGs, movimentos sociais ou redes de apoio, há menor custo político pelo descumprimento e menor pressão pública sobre o Estado.
Tipo de ordem judicial	Complexidade excessiva da ordem judicial, especialmente quando exige criação de programas novos ou articulação entre múltiplos setores.
Partes	Burocracia resistente e cultura institucional adversa, em que agentes públicos adotam postura de obstrução ativa ou passiva.

⁶⁷⁰ Langford; Kahanovitz, Sudáfrica: repensar las narrativas sobre el cumplimiento, 2017, p. 406-409.

⁶⁷¹ Rodríguez-Garavito; Langford; Rossi, Introducción: de la jurisprudencia al cumplimiento, 2017, p. 36-52.

Ordens judiciais e retenção da jurisdição	Ausência de supervisão contínua leva ao esquecimento da decisão e reduz o incentivo para o cumprimento, deixando o monitoramento nas mãos dos próprios beneficiários.
Posição social dos grupos afetados	Grupos vulneráveis e estigmatizados enfrentam resistência institucional, baixa adesão política e pouco apoio público, especialmente quando possuem baixo capital político ou enfrentam preconceitos estruturais.
Custos políticos e materiais	Decisões que envolvem altos custos financeiros ou criam embates diretos com setores poderosos (econômicos e políticos) enfrentam maiores resistências e tentativas de deslegitimação da atuação judicial.

Fonte: Adaptado de Langford & Kahanovitz⁶⁷²; Rodríguez-Garavito, Langford & Rossi⁶⁷³.

Logo, as dificuldades enfrentadas pelos litígios estruturais envolvem inúmeros fatores: a complexidade do caso, o número de partes e a ausência de mobilização social, que reduz o custo político do descumprimento; a cultura institucional resistente, a atuação obstrutiva de agentes públicos e a falta de supervisão judicial contínua dificultam a implementação das decisões; a vulnerabilidade social dos grupos afetados e o alto custo político ou financeiro das ordens judiciais aumentam a resistência institucional e os riscos de deslegitimação do processo.

No próximo capítulo, passa-se à análise dos casos, iniciando-se pelas ações que abordam o urbanismo na dimensão do direito à moradia.

4.4.6. Casos selecionados: justificativa e relevância analítica

Uma vez exposta a estrutura analítica para a compreensão dos conflitos urbanísticos estruturais, apresenta-se, a seguir, uma breve justificativa para a escolha dos casos selecionados.

⁶⁷² Langford; Kahanovitz, *Sudáfrica: repensar las narrativas sobre el cumplimiento*, 2017, p. 406-409.

⁶⁷³ Rodríguez-Garavito; Langford; Rossi, *Introducción: de la jurisprudencia al cumplimiento*, 2017, p. 36-52.

A ADPF 828 é paradigmática por ter tratado da proteção do direito à moradia durante a pandemia da Covid-19, suspendendo despejos coletivos em contextos de vulnerabilidade. Destaca-se por colocar a moradia no centro da agenda judicial e por dirigir ordens estruturais também a tribunais, permitindo observar efeitos institucionais internos ao Judiciário. Sua peculiaridade é não ter sido inicialmente proposta como litígio estrutural, mas adquirindo esse caráter com pedidos e decisões que introduziram medidas estruturantes. Reforça-se sua relevância pela conexão com experiências comparadas, que mostraram como litígios possessórios se tornaram espaços de promoção do direito à moradia por meio de remédios estruturais e dialógicos.⁶⁷⁴

A ADPF 976 foi escolhida por enfrentar a violação estrutural crônica dos direitos da população em situação de rua. Exige resposta federativa ampla e articulação de políticas públicas em um cenário de omissão estatal e inefetividade normativa. O caso revela o desafio de uniformizar diretrizes em contexto de descoordenação federativa, expondo limites do STF na fiscalização de medidas. Sua importância reside no reconhecimento expresso da natureza estrutural, com elaboração de planos, metas e monitoramento, permitindo analisar tanto potencialidades quanto obstáculos práticos em um cenário de aporofobia e precariedade de dados.

A ADPF 635, ou “ADPF das Favelas”, foi incluída por tratar da redução da letalidade policial no Rio de Janeiro, mobilizando resistência institucional intensa e ampla participação social. É um caso atravessado por forte disputa ideológica, dado o tema da segurança pública, que ilustra as dificuldades de atuação catalítica do STF em contextos polarizados. Diferencia-se por revelar estratégias judiciais variáveis diante da resistência

⁶⁷⁴ A análise de litígios estruturais em moradia foi objeto de estudo desta pesquisadora na dissertação de Mestrado, publicada sob o título *Proteção à Moradia Adequada pelo Processo Estrutural*, 2021.

política e pela relevância simbólica de intervir em práticas estatais profundamente enraizadas.

Por fim, a ACP da Lagoa da Conceição foi selecionada por tratar da reconstrução ambiental e urbanística após desastre ecológico, conduzida expressamente como processo estrutural em primeira instância. O caso permite observar, em nível local, a aplicação dialógica e adaptativa do modelo estrutural, ao mesmo tempo em que evidencia limites como a instabilidade recursal e a menor autoridade institucional do juízo de base.

A opção por privilegiar três ADPFs estruturais e somente uma ACP estrutural na análise não representa uma diminuição da importância da ACP no campo do processo estrutural. Pelo contrário, no capítulo que segue (5.1) será demonstrado como as ACPs vêm se multiplicando nos tribunais estaduais e federais e se consolidando como o canal natural para a transformação do urbanismo e de direitos sociais em âmbito local. Essa trajetória evidencia sua relevância prática e teórica, razão pela qual a ACP estrutural é defendida por esta autora como modelo preferencial para promover mudanças estruturais territorialmente sensíveis e responsivas à realidade concreta das comunidades afetadas.

Todavia, a escolha de incluir três ADPFs estruturais se justifica por fatores específicos. Primeiramente, porque é no âmbito do STF que se observa um grau mais avançado de substantivação de direitos fundamentais pouco protegidos ou pouco densificados em sua dimensão normativa. Casos como a ADPF 976 (população em situação de rua) e a ADPF 635 (segurança pública no Rio de Janeiro) ilustram a capacidade da Corte de, mesmo com limitações processuais, trabalhar conteúdos fundamentais negligenciados historicamente, contribuindo para dar densidade material a direitos urbanísticos e sociais. Assim, o estudo das ADPFs permite verificar como o STF vem se tornando um locus de desenvolvimento do conteúdo

essencial de direitos fundamentais urbanos, em paralelo à discussão de técnicas processuais estruturais.

Outro motivo reside na dimensão pedagógica e paradigmática das ADPFs estruturais. A partir delas, o STF não apenas empregou técnicas estruturais de forma explícita e nominal, mas também projetou essas experiências no cenário jurídico nacional, conferindo visibilidade e consolidando terminologia que antes circulava restritamente na doutrina e em decisões isoladas de primeira instância. O impacto simbólico e jurisprudencial dessas decisões justifica sua análise, ao permitirem compreender como o processo estrutural se afirmou no Brasil, mesmo em um tribunal que, por suas limitações institucionais, não seria o foro mais adequado para a condução de litígios dessa natureza.

Ademais, a escolha metodológica pela ACP da Lagoa da Conceição como único estudo de caso nesse formato se deve ao fato de que ela representa um exemplo onde as técnicas estruturais foram empregadas de forma explícita e organizada, inclusive com a criação de uma Câmara Judicial específica (CJ-PLC). Esse caso é paradigmático para demonstrar as potencialidades e limites do modelo estrutural em primeira instância, especialmente diante das dificuldades de consolidação no âmbito recursal

Portanto, o conjunto formado por três ADPFs e uma ACP não traduz desequilíbrio, mas sim uma estratégia metodológica: enquanto a ACP estrutural ilustra o modelo mais promissor para a transformação do urbanismo em nível local, as ADPFs revelam tanto os avanços quanto os limites da atuação do STF na consolidação do processo estrutural no plano constitucional, oferecendo um campo fértil para análises críticas sobre governança cooperativa, efetividade e legitimidade democrática.

4.5. CONCLUSÃO: O PROCESSO ESTRUTURAL COMO PROCESSO-PROGRAMA DEMOCRÁTICO E RESPONSIVO

Para exposição dos marcos conceituais trabalhados ao longo do capítulo, propõe-se, inicialmente, um quadro síntese com os principais conceitos desenvolvidos:

Quadro 18 - Conceitos centrais do Capítulo 4

Conceito	Descrição
Processo estrutural	Modelo processual democrático voltado à reorganização institucional em contextos de inércia estatal e violações sistêmicas de direitos. Estrutura-se em seis fases — qualificação, instrução multiautores, elaboração do plano, homologação, tutela executiva monitorada e extinção —, sendo orientado pelo desbloqueio institucional, pela cooperação e pela consensualidade. Substitui a lógica adversarial por mecanismos participativos e adaptativos, em consonância com o direito responsivo e a exigência constitucional de efetividade. Seu núcleo é a elaboração de um plano de ação estrutural, cuja execução é acompanhada por monitoramento judicial contínuo e por instâncias técnicas e sociais de deliberação.
Fases do processo estrutural	1) Qualificação do caso; 2) Instrução dialógica; 3) Plano de ação conjunto; 4) Homologação; 5) Tutela executiva monitorada; 6) Julgamento final com extinção.
Fundamentos normativos do processo estrutural	Constituição de 1988, cláusulas gerais do CPC/2015, legislação sobre ações coletivas, jurisprudência do STF, STJ e dos Tribunais Estaduais e Federais no âmbito de ACP estruturais. Também, o recente Projeto de Lei 3 de 2025, a Recomendação CNJ n.º 163/2025, de 16 de junho de 2025, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 5/2025, de 6 de agosto de 2025, e a Portaria Normativa AGU n.º 194, de 10 de setembro de 2025 são importantes para o desenvolvimento da normativa do processo estrutural.

Conceito	Descrição
Governança judicial responsiva	Modelo de atuação judicial desenvolvido no âmbito do experimentalismo democrático, que entende os tribunais como catalisadores de processos coletivos de aprendizagem institucional. A governança responsiva substitui decisões verticais e definitivas por uma dinâmica dialógica, iterativa e adaptativa, em que juízes, órgãos públicos, especialistas e sociedade civil compartilham responsabilidades na formulação e implementação de soluções. O Judiciário, nesse modelo, não dita políticas de forma unilateral, mas estabelece diretrizes normativas mínimas e retém jurisdição para supervisionar ajustes progressivos, garantindo participação contínua, transparência e prestação de contas. Sua efetividade não depende apenas da coação estatal, mas da capacidade de induzir cooperação, de promover a inclusão de vozes vulneráveis e de construir consensos institucionais voltados à transformação estrutural.
ADPF estrutural	Ação constitucional de competência do STF que pode receber litígios estruturais. Possui natureza constitucional e caráter excepcional, em regra voltada a violações nacionais graves ou à configuração de um Estado de Coisas Inconstitucional.
ACP estrutural	Ação Civil Pública conduzida como processo estrutural, mais próxima da realidade local. Tem vocação privilegiada para enfrentar problemas urbanos e sociais, por permitir intervenção capilarizada, interação direta com comunidades e maior potencial transformador no território.
Experimentalismo democrático	Modelo de governança judicial adaptativa, colaborativa e progressiva, que exige deliberação contínua, aprendizagem iterativa e construção coletiva de soluções. Atua ampliando a capacidade das pessoas, pois além de proteger direitos, amplia a participação e a agência. Pressupõe a interação entre Judiciário, sociedade civil e órgãos estatais.

Conceito	Descrição
Grau de experimentalismo democrático e efetividade	Parâmetros avaliativos que medem a aderência de um processo estrutural ao experimentalismo democrático, por meio de oito critérios: (1) proteção do direito fundamental urbano; (2) realização de audiências públicas ou técnicas; (3) criação de espaços institucionais de deliberação coletiva; (4) participação contínua dos atores; (5) ajustes iterativos das decisões; (6) justificativas técnicas e transparentes; (7) retenção de jurisdição com monitoramento constante; e (8) inclusão de peritos independentes. Segundo Van Der Berg, quanto maior a presença desses elementos, ou seja, quanto mais experimental o processo, mais o processo amplia as capacidades substantivas dos sujeitos, em linha com a teoria de Amartya Sen.
Corte catalítica	Modelo teórico proposto por Katharine Young, que concebe o tribunal como ator catalisador de mudanças institucionais e sociais. Diferentemente da postura meramente impositiva, a corte catalítica combina direitos fortes com remédios moderados e monitoramento robusto, criando um espaço de governança adaptativa. O objetivo não é substituir a atuação dos demais Poderes, mas estimular arranjos cooperativos que desenvolvam capacidades e transformem contextos estruturais de exclusão. Esse modelo conecta-se diretamente ao experimentalismo democrático, pois privilegia soluções dialógicas, graduais e pragmáticas, permitindo que o Judiciário atue como gatilho para reformas institucionais sem monopolizar o processo decisório.
Ativismo dialógico	Medida proposta por Rodríguez-Garavito, composta por três eixos: (i) substantivação do direito (forte, moderada ou fraca); (ii) força da medida judicial (declaração, ordem, plano estrutural); e (iii) intensidade do monitoramento (forte, moderado ou fraco). Permite distinguir ativismo monológico (vertical e unilateral) de ativismo dialógico (colaborativo e responsivo).
Jurisdição Participativa Empoderada – EPJ	Modelo normativo desenvolvido como evolução do ativismo dialógico, voltado especialmente ao Sul Global. Articula experimentalismo democrático e diálogo interinstitucional, destacando três princípios institucionais: (i) uso de direitos substantivos e processuais como parâmetros; (ii) compreensão dos direitos sociais como capacitadores; (iii) criação de mecanismos de participação organizada da sociedade civil no monitoramento. Valoriza a fase de implementação, com indicadores, supervisão contínua e revisões periódicas, superando os riscos de centralização judicial ou de “diálogo de fachada”.

Conceito	Descrição
Efeitos dos litígios estruturais	Impactos gerados pelas decisões estruturais, que podem ser diretos ou indiretos, materiais ou simbólicos. Incluem desde a criação de políticas públicas até mudanças discursivas, mobilização social e fortalecimento institucional.
Cumprimento de decisões estruturais	Dimensão da efetividade voltada à execução prática das ordens estruturais, condicionada por fatores institucionais, políticos, sociais e processuais. Envolve complexidade da política pública, custos materiais, posição social dos grupos beneficiários, grau de mobilização social e resistência institucional.

Fonte: Autoria própria

O Capítulo 4 permitiu consolidar a compreensão do processo estrutural como técnica democrática voltada ao enfrentamento de violações sistêmicas de direitos fundamentais em contextos de inércia estatal. Partindo de sua fundamentação constitucional, reforçada pelo CPC/2015 e pela legislação coletiva, e pela jurisprudência cada vez mais consolidada, evidenciou-se que o processo estrutural é uma resposta processual aos litígios policêntricos, substituindo a lógica adversarial por mecanismos dialógicos, cooperativos e adaptativos.

A análise das ADPFs e ACPs estruturais destacou que ambos os instrumentos exercem papel relevante, ainda que em dimensões distintas. Enquanto a atuação do STF nas ADPFs estruturais conferiu visibilidade e consolidou a terminologia do processo estrutural, também revelou limites como a sobrecarga, a dificuldade de produção probatória e a reduzida capacidade de monitoramento. Já as ACPs estruturais afirmam-se como espaços privilegiados para a aplicação cotidiana do modelo, em especial no campo do urbanismo, pela proximidade com o território e com os sujeitos afetados. O contraste entre a legitimidade nacional da Corte Suprema e a responsividade local das ACPs reforça a necessidade de calibragem institucional, valorizando a atuação excepcional do STF em hipóteses paradigmáticas e o protagonismo dos tribunais de base no enfrentamento das violações estruturais.

O exame das fases do processo estrutural demonstrou que ele se configura como um verdadeiro “processo-programa”, voltado à reorganização institucional por meio da elaboração e execução de planos estruturais progressivos. As seis fases – qualificação, instrução dialógica, plano de ação, homologação, tutela executiva monitorada das decisões e extinção – revelam uma dinâmica espiralada, marcada pela revisibilidade, pelo monitoramento contínuo e pela participação ampliada de atores institucionais, técnicos e sociais. Essa configuração aproxima o processo estrutural de uma lógica de governança cooperativa, onde a efetividade depende não somente da clareza das ordens judiciais, mas da criação de condições políticas e institucionais que favoreçam sua implementação.

A análise de ACPs estruturais no campo urbanístico confirmou o potencial do instrumento para catalisar políticas públicas em temas como moradia, saneamento, mobilidade e regularização fundiária. Os tribunais vêm desenvolvendo soluções criativas – planos de ação, reassentamentos, diagnósticos técnicos, audiências periódicas – que revelam a capacidade do Judiciário de impulsionar agendas urbanísticas paralisadas. Contudo, também emergem limites como morosidade, resistências políticas e institucionais, fragilidade no cumprimento das ordens e risco de captura do processo por interesses econômicos.

A metodologia de análise proposta no subcapítulo final demonstrou que compreender o processo estrutural exige articular teoria e prática. O experimentalismo democrático, o direito responsivo e a teoria das capacidades constituem os referenciais normativos que orientam a avaliação dos litígios estruturais, permitindo medir sua efetividade não somente pelo cumprimento formal das ordens, mas pela capacidade de reorganizar instituições, ampliar liberdades substantivas e promover transformações sociais duradouras. A estrutura analítica construída sistematiza critérios como a qualidade do ativismo judicial (monológico ou dialógico), a efetividade, os efeitos produzidos e o grau de cumprimento das decisões, oferecendo parâmetros para mensurar impactos materiais, simbólicos e participativos.

CAPÍTULO 5: O URBANISMO EM PROCESSOS ESTRUTURAIS: UMA PAUTA SOCIAL E AMBIENTAL

A despeito de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas - talvez até mesmo à maioria.⁶⁷⁵

5.1. ACPS ESTRUTURAIS EM MATÉRIA URBANA: PANORAMA JURISPRUDENCIAL E TENDÊNCIAS DOUTRINÁRIAS

Panorama dos litígios estruturais urbanos no Brasil: tendências doutrinárias e jurisprudenciais

O processo estrutural em urbanismo vem se consolidando tanto na produção acadêmica, quanto na prática judicial. Este capítulo busca evidenciar esse diálogo, articulando casos concretos de ACPs estruturais com as reflexões doutrinárias que deles decorrem. Desde a Constituição de 1988, que consagrou o direito à cidade e à moradia adequada, a ACP tornou-se instrumento central para enfrentar problemas relacionados à segregação socioespacial, ao déficit de planejamento urbano e à insuficiência de políticas habitacionais.

Embora a aplicação explícita da noção de litígio estrutural em ACPs seja recente — com registros jurisprudenciais mais consistentes apenas a partir de 2020 — técnicas estruturais já vinham sendo utilizadas na prática. A sistematização conceitual do tema contribuiu para consolidar

⁶⁷⁵ Sen, Desenvolvimento como liberdade, 2000, p. 17-18.

o campo, oferecendo parâmetros metodológicos como as seis fases do processo estrutural.

Levantamento jurisprudencial em TRFs e TJs, viabilizado por consultas ao JusBrasil, identificou 23 decisões entre 2021 e 2025 que reconhecem o uso dessas técnicas em urbanismo. Os casos concentram-se em regularização fundiária e ocupações em áreas de risco (6), resíduos sólidos e gestão ambiental (4), mobilidade urbana (4), drenagem e desastres (3), direitos sociais urbanos e serviços públicos (3) e moradia em áreas de risco (2). O protagonismo do TRF-4 se destaca, especialmente em Santa Catarina e Paraná, mas também há decisões relevantes em tribunais de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pará, Amazonas, Tocantins, Bahia e Sergipe.

A evolução temporal demonstra tendência clara de expansão: um julgado em 2021, dois em 2022, cinco por ano em 2023 e 2024 e dez em 2025. Esse crescimento reflete não somente a difusão da temática, mas o amadurecimento da compreensão de que o processo estrutural é o instrumento mais adequado para enfrentar litígios urbanos complexos, exigindo soluções graduais, cooperativas e monitoradas judicialmente.

5.1.1. Resíduos sólidos: judicialização estrutural e desafios de gestão integrada

O caso do lixão do Distrito Federal, estudado por Lenna Luciana Nunes Daher⁶⁷⁶, tornou-se emblemático como um dos primeiros litígios estruturais ambientais e urbanísticos no Brasil. A ACP foi proposta em 6 de agosto de 1996 pelo Ministério Público, diante da gravidade do acúmulo descontrolado de resíduos sólidos que transformou a capital da República no maior lixão da América Latina. O problema não se limitava à degradação ambiental: envolvia também riscos à saúde pública, ocupação desordenada do solo, ausência de planejamento urbano, descumprimento de normas técnicas e omissão do poder público. Já na fase investigatória, ficou claro que a situação demandava muito mais do que uma decisão judicial pontual: era necessário enfrentar causas estruturais profundamente enraizadas.

Embora em 1996 a doutrina do processo estrutural ainda não estivesse consolidada no Brasil, o caso acabou incorporando, na prática, técnicas típicas desse modelo. O Ministério Público formulou pedidos de obrigações de fazer vinculados à criação de políticas públicas de resíduos sólidos, e a sentença de 2004 fixou prazos e resultados a serem alcançados, sem definir de antemão todos os meios de execução. A fase de cumprimento da sentença revelou a verdadeira dimensão estrutural do litígio: foi necessário monitoramento contínuo, relatórios periódicos do SLU, criação de grupos interinstitucionais, negociações extrajudiciais e uso de métodos autocompositivos para avançar. Além disso, o processo precisou lidar com interesses divergentes de diferentes grupos — moradores que resistiam à remoção, catadores divididos entre permanecer em atividade insalubre ou buscar alternativas mais dignas, e comunidades impactadas pela construção de novos aterros. O encerramento do lixão em 2018, mais de duas décadas depois, demonstrou que apenas soluções dialógicas, com

⁶⁷⁶ Daher, Ministério Público resolutivo e litígios estruturais, 2018, p. 117-122.

participação social e coordenação institucional, poderiam trazer resultados efetivos.⁶⁷⁷

Verônica Rangel Duarte⁶⁷⁸ também analisou a destinação irregular de resíduos sólidos desde a perspectiva dos litígios estruturais, porém em municípios da Paraíba, onde os lixões a céu aberto acumulavam resíduos sem qualquer impermeabilização, drenagem ou cobertura, transformando-se em focos de doenças e degradação ambiental. O IBAMA chegou a recomendar, em relatórios, a conversão emergencial desses lixões em aterros controlados como medida provisória. Contudo, as ACPs ajuizadas em 2012 limitaram-se a exigir projetos de implantação de aterros sanitários e recuperação de áreas degradadas, fixando prazos rígidos de 60 dias a seis meses. Essa abordagem, centrada em resultados imediatos e descolada da realidade local, desconsiderou a necessidade de soluções intermediárias e sustentáveis.

Segundo a autora, a ausência de técnicas estruturais comprometeu a efetividade das decisões. O processo seguiu a lógica tradicional, impondo obrigações de resultado e multas pelo descumprimento, sem prever mecanismos de acompanhamento, negociação ou participação de múltiplos atores. Fatores como a descontinuidade administrativa, a ausência de equipes técnicas e a falta de recursos agravaram os entraves, resultando no insucesso da implantação dos aterros. Com efeito, a autora aponta que a adoção de técnicas estruturais — como fixação de obrigações de meio graduais, realização de audiências públicas, criação de indicadores de cumprimento e supervisão judicial próxima — teria permitido avanços progressivos e viáveis.

Quanto aos casos pesquisados, a gestão de resíduos sólidos revela, um terreno fértil para a aplicação do processo estrutural. No caso de Xinguara/

⁶⁷⁷ Daher, Ministério Público resolutivo e litígios estruturais, 2018, p. 122-143.

⁶⁷⁸ Duarte, Processo estrutural e ilícito ambiental, 2020, p. 116-131.

PA, o TJPA⁶⁷⁹ confirmou sentença que havia reconhecido o caráter estrutural da ACP, impondo medidas escalonadas — desativação do lixão, elaboração de EIA/RIMA, implantação de aterro sanitário e coleta seletiva — determinando o prosseguimento da fiscalização das medidas impostas.

Em Mogi Guaçu/SP, o TJSP⁶⁸⁰, onde se verificou depósito de lixo em aterro sanitário inadequado, funcionamento com licença vencida, recebimento de cargas de forma precário, monitoramento de águas subterrâneas insuficiente e grande quantidade de lixo descoberto, também foi reconhecida a natureza estrutural da demanda, determinando que a definição das medidas de recuperação ambiental (solo, água, vegetação, controle de poluição) se desse apenas em fase de cumprimento de sentença, com estudos técnicos e cronogramas sob acompanhamento judicial. Esse julgado é relevante por reforçar o caráter processual diferido e dinâmico do litígio estrutural, que não se esgota na sentença, mas se projeta para a execução dialógica.

Por fim, em Tocantins, o TJTO⁶⁸¹ reconheceu que a ACP sobre lixão municipal configurava litígio estrutural, mas anulou a sentença por nulidades — julgamento antecipado indevido, fundamentação genérica e prazos inexecutáveis, como o associado ao fechamento imediato do lixão. O Tribunal determinou o retorno dos autos à origem, para a realização de instrução probatória com efetiva participação das partes e produção de provas técnicas, incluindo inspeção in loco, de modo a permitir a construção de uma decisão mais democrática, realista e efetiva. A inovação desse precedente está em ressaltar que o processo estrutural não se esgota na imposição de resultados imediatos, mas deve também observar a legitimidade procedimental, garantindo deliberação inclusiva, adequação técnica e compatibilidade com os marcos legais e institucionais vigentes

⁶⁷⁹ TJPA, AC 0800303-81.2021, 2025.

⁶⁸⁰ TJSP, ApCiv 1003196-44.2020.8.26.0362, 2024.

⁶⁸¹ TJTO, ApCiv 0001257-94.2014.8.27.2733, 2022.

5.1.2. Regularização fundiária e moradia: avanços e limitações no reconhecimento da função social

No campo da moradia, desde a perspectiva da atuação do Ministério Público, Kelly Cristina Alvares Fedel⁶⁸² analisou a atuação do Ministério Público em Bragança Paulista/SP, destacando a necessidade de mudança no padrão de intervenção diante da omissão municipal em enfrentar seu déficit habitacional. Embora a cidade possuísse legislação formal capaz de habilitá-la a financiamentos habitacionais, a prefeitura não realizava diagnóstico adequado nem enfrentava as causas do problema, perpetuando desigualdades socioespaciais e favorecendo práticas especulativas, como a apropriação das ZEIS pelo mercado. Essa omissão configurava, para a autora, um verdadeiro estado de coisas inconstitucional.

A pesquisa identificou que a atuação histórica do Ministério Público, fragmentada e centrada em questões ambientais, mostrava-se insuficiente para enfrentar um litígio estrutural de tamanha complexidade. A autora defende, portanto, a adoção de procedimentos estruturais — judiciais ou preferencialmente extrajudiciais — com diagnóstico inicial robusto e construção consensual de um plano de reestruturação habitacional. Entre as medidas propostas estão a reestruturação da Secretaria de Habitação, a elaboração de um Plano Municipal de Habitação articulado ao orçamento, a priorização da regularização fundiária de interesse social, a criação de um conselho municipal e de um cadastro transparente de demanda, além da regulamentação dos instrumentos de política urbana. Para a autora, apenas uma abordagem estrutural, vinculada ao “novo Ministério Público resolutivo”, poderia efetivar o direito à moradia digna e promover justiça socioespacial.

⁶⁸² Fedel, Ações resolutivas estruturantes para litígios urbanos, 2022, p. 148-152.

Ainda sobre regularização fundiária, Francisco Saldanha Lauenstein⁶⁸³ analisou os municípios de Dom Pedrito e Santana do Livramento, no Rio Grande do Sul, onde loteamentos clandestinos e irregulares revelam a dimensão policêntrica e estrutural da ocupação informal do solo. Apesar dessa complexidade, a atuação do Ministério Público e do Judiciário foi marcada por estratégias adversariais, como bloqueio de bens, busca e apreensão de contratos e ajuizamento de ACPs. As medidas, embora relevantes, focaram nos efeitos imediatos e não enfrentaram as causas estruturais, resultando em baixa efetividade.

O autor propõe que a litigância estratégica, quando instrumentalizada pelo processo estrutural, pode produzir resultados mais consistentes. Entre os instrumentos sugeridos estão o uso do inquérito civil como *pre-trial* para diagnóstico da realidade local, a celebração de TACs com compromissos graduais e monitorados e a atuação de conselhos municipais como *special masters* para acompanhar a execução. A contribuição central de Lauenstein é mostrar que o processo estrutural pode transformar litígios fundiários em oportunidades de reconstrução de políticas públicas locais, promovendo soluções mais sustentáveis, inclusivas e alinhadas ao direito à cidade.

Sob outro enfoque quanto o tema da regularização urbana, Jurema Carolina da Silveira Gomes⁶⁸⁴ articula processo estrutural e justiça restaurativa no estudo da Ocupação Andorinhas, em Ponta Grossa/PR. A autora critica decisões judiciais verticalizadas, incapazes de lidar com a complexidade de litígios de moradia atravessados por preconceitos, estigmas e barreiras burocráticas. Para ela, esses conflitos exigem novas estratégias processuais, capazes de integrar múltiplas políticas públicas e criar espaços de diálogo e cooperação. A justiça restaurativa, nesse âmbito,

⁶⁸³ Lauenstein, Processo estrutural na regularização de assentamentos informais, 2022, p. 2-4.

⁶⁸⁴ Gomes, Justiça restaurativa no acesso à moradia, 2024, p. 131-134.

surge como instrumento capaz de deslocar o foco da responsabilização para a construção de soluções horizontais, compartilhadas e sustentáveis.

Entre os mecanismos propostos, destacam-se estratégias dialógicas e inclusivas, apoiadas por *special masters* e facilitadores técnicos que atuariam como mediadores entre moradores, órgãos públicos e sociedade civil. A experiência da Ocupação Andorinhas mostra que a articulação entre técnicas estruturais e restaurativas fortalece a regularização fundiária, amplia a participação cidadã e garante maior legitimidade às decisões. Jurema conclui que apenas reformas estruturais dialogadas, voltadas ao reconhecimento da dignidade dos envolvidos, podem assegurar efetividade ao direito à moradia e à vida com dignidade.

No mesmo campo, Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins Santos⁶⁸⁵ reforça que litígios fundiários urbanos, por sua complexidade e caráter policêntrico, exigem o uso de técnicas estruturais para assegurar tutela jurisdicional efetiva. Com base em estudo realizado na região metropolitana de Londrina (2019–2024), envolvendo a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias, a autora mostra como a mediação, as visitas técnicas e a construção conjunta das soluções favoreceram avanços concretos. Reconhece, porém, que a persistência da complexidade demanda cooperação institucional e engajamento efetivo das partes.

Apoema propõe a institucionalização dessas comissões como forma de consolidar práticas estruturais no Judiciário. Para isso, defende o apoio de estruturas cartorárias virtuais, fluxogramas padronizados, magistrados capacitados e uso de tecnologias já disponíveis nos Núcleos de Justiça 4.0. A autora conclui que a adoção de técnicas estruturais, aliada a soluções consensuais e a mecanismos institucionais permanentes, é essencial para alcançar uma pacificação social duradoura nos conflitos fundiários,

⁶⁸⁵ Santos, Técnicas estruturais em conflitos fundiários urbanos, 2024, p. 92-94.

garantindo simultaneamente efetividade, celeridade e humanização da prestação jurisdicional.

No que tange aos julgados sobre moradia, regularização fundiária e ocupações em área de risco, a análise jurisprudencial revela que os litígios vêm sendo enfrentados pelos tribunais brasileiros de forma diversificada, ora com resistência à adoção de técnicas processuais inovadoras, ora com sua plena incorporação como instrumento de reorganização de políticas públicas urbanas.

Um primeiro grupo de decisões evidencia os limites do processo estrutural. No caso da demolição de edificação em área de preservação permanente em Laguna/SC⁶⁸⁶, o TRF4 rechaçou a tentativa de converter a execução em litígio estrutural, destacando que a sentença transitada em julgado era de resultado único e fechado (demolição e recuperação da APP), não comportando planos graduais, governança cooperativa ou monitoramento judicial. A irreversibilidade da demolição foi interpretada não como motivo para flexibilização, mas como decorrência natural da coisa julgada, reafirmando que o processo estrutural não pode ser invocado para esvaziar a autoridade de decisões definitivas. De modo semelhante, o TJRJ⁶⁸⁷, em ação individual relativa à Rocinha, afastou a imposição de obrigações estruturais ao Município do Rio de Janeiro, limitando-se a assegurar tutela pontual aos autores. O acórdão destacou que medidas coletivas extrapolariam os limites de uma ação individual, reforçando a ideia de que o processo estrutural exige natureza coletiva da demanda, sob pena de violação aos limites da congruência processual.

Em contrapartida, há decisões paradigmáticas em que os tribunais afirmam a lógica estrutural como a via adequada para lidar com conflitos urbanos complexos. Nessa linha, merece destaque o caso de Itabira/MG,

⁶⁸⁶ TRF4, AI 5024592-97.2025.4.04.0000, 2025b.

⁶⁸⁷ TJRJ, Ap 0209614-52.2014, 2024a.

em que o TJMG⁶⁸⁸ confirmou a legitimidade do Ministério Público para requerer, em cumprimento provisório de sentença coletiva contra a Vale S.A., a remoção preventiva de famílias em imóveis sob risco iminente de desabamento. Confirmou-se que a demanda tinha natureza estrutural, exigindo governança diferenciada, protocolos de atendimento e monitoramento contínuo. A inovação desse julgado está em reconhecer que a técnica estrutural pode ser acionada de modo antecipatório e preventivo, com foco na tutela da vida e da moradia digna, antes mesmo da consolidação do desastre.

5.1.3. Mobilidade e transporte urbano: dimensão do direito à cidade tradicionalmente pouco efetivada

No campo da mobilidade e do transporte coletivo, os tribunais brasileiros têm enfrentado desafios diversos, que vão desde a tentativa de expansão indevida da lógica estrutural até o seu reconhecimento como mecanismo necessário de reorganização de serviços públicos complexos.

Em Minas Gerais, no caso da ciclovias da Avenida Afonso Pena, o TJMG⁶⁸⁹ reconheceu que a mobilidade urbana pode configurar litígio estrutural, no caso, a expansão das ciclovias, mas delimitou seus contornos, afastando a inclusão do sistema metroviário no processo. O acórdão deixou claro que a técnica estrutural não autoriza ampliar ilimitadamente o objeto da ação, devendo respeitar a congruência e a coerência da causa de pedir. Essa decisão traz como inovação a afirmação de limites internos do processo estrutural, evitando que ele se torne um instrumento de dispersão temática

⁶⁸⁸ TJMG, AI 0195310-33.2025, 2025a.

⁶⁸⁹ TJMG, AI 0123411-72.2025, 2025b.

Em sentido diverso, o caso do BRT Transoeste no Rio de Janeiro⁶⁹⁰ foi paradigmático no reconhecimento da necessidade de um verdadeiro processo estrutural. O TJRJ entendeu que a precariedade do sistema de transporte não poderia ser enfrentada por ordens pontuais, como havia feito o juízo de origem ao impor a regularização imediata. A Corte destacou que a governança cooperativa e o contraditório ampliado eram indispensáveis para a recomposição gradual do serviço público, impondo que a execução seguisse sob lógica estrutural. Esse acórdão se destaca por reafirmar que a judicialização de políticas públicas de transporte deve ser conduzida por planos progressivos, inclusivos e supervisionados, em vez de soluções isoladas.

Na Bahia, o TJBA⁶⁹¹ analisou caso envolvendo transporte municipal em Valença. Em primeiro grau, a ACP fora tratada como responsabilidade civil clássica, com condenação apenas da empresa de ônibus. O Tribunal, contudo, reconheceu que a controvérsia envolvia o próprio ente público responsável pela política de transporte, anulou a sentença e determinou a inclusão do Município no polo passivo. Embora não tenha imposto formalmente o rito estrutural, o acórdão abriu espaço para que o processo passasse a ser conduzido com lógica estrutural, ao exigir a presença do poder público como ator indispensável à governança judicial. A inovação aqui está no reconhecimento de que não há litígio estrutural sem a inclusão dos entes estatais que detêm a responsabilidade primária pela política pública.

Ainda no Rio de Janeiro, outro precedente de destaque foi o da bilhetagem eletrônica da Fetranspor/Riocard, no qual o TJRJ⁶⁹² identificou que a demanda transcendia pedidos indenizatórios e exigia a reorganização institucional do sistema de transporte, por envolver direitos coletivos dos consumidores. Ao anular a sentença que negara os pedidos por ausência

⁶⁹⁰ TJRJ, AI 0074406-89.2020, 2023.

⁶⁹¹ TJBA, Ap 0001610-73.2008, 2023.

⁶⁹² TJRJ, Ap 0180675-57.2017, 2021.

de provas e determinar a reabertura da instrução, o Tribunal enfatizou que um litígio estrutural demanda produção probatória adequada, em especial sobre a legalidade e a viabilidade do modelo adotado. O acórdão evidencia a importância do processo estrutural como espaço de reconstrução institucional e de redefinição das bases regulatórias do serviço público.

5.1.4. Conflitos ambientais-urbanísticos e desastres: litígios estruturais na governança do risco

Seguindo na análise de litígios ambientais-urbanísticos, Yara Maciel Camelo⁶⁹³ estudou as ACPs ajuizadas pelo MPDFT em Águas Claras, no Distrito Federal — uma referente ao licenciamento ambiental corretivo e outra à implantação dos Parques Sul e Central. Embora não concebidas inicialmente como processos estruturais, tais ações adquiriram características dessa natureza no decorrer da tramitação, sobretudo no caso dos parques. Neste último caso, a atuação judicial foi determinante: o magistrado adotou postura cooperativa, incentivando soluções negociadas, admitindo a participação de *amici curiae* e conduzindo audiências públicas para discussão dos projetos. Essa abertura demonstrou que, ainda que não expressamente formuladas como estruturais, as ações podiam assumir esse caráter conforme a evolução do litígio.

Na ACP do licenciamento ambiental corretivo, por outro lado, os resultados foram mais limitados, marcados por entraves burocráticos e menor participação social. A comparação entre as duas experiências permitiu à autora concluir que a efetividade das técnicas estruturais depende não apenas da forma processual, mas da condução ativa e dialógica do juiz.

O estudo evidencia que a dogmática do processo estrutural pode contribuir significativamente para a efetividade de políticas públicas

⁶⁹³ Camelo, Judicialização de conflito ambiental-urbanístico, 2020, p. 98-100, 106-117.

urbanísticas, desde que apoiada em desenho procedimental adequado, cooperação entre atores institucionais e participação cidadã. Entretanto, constatou-se igualmente que, mesmo que de forma parcial, a aplicação de técnicas estruturais produziu avanços concretos, reforçando a importância de um Judiciário que promova soluções cooperativas.

Por fim, Waldir Viana⁶⁹⁴ também desenvolve os seus estudos no campo ambiental, defendendo que o meio ambiente equilibrado é um direito fundamental difuso e uma política pública constitucionalmente vinculante, cuja implementação não pode ser tratada como mera escolha administrativa. Para o autor, a tutela jurisdicional desse direito deve ocorrer preferencialmente por meio de ações coletivas, como a ACP, adaptadas ao processo estrutural, dado que os litígios ambientais se caracterizam pela desestruturação institucional crônica, pela multifatorialidade das causas e pela necessidade de soluções prospectivas e escalonadas.

Viana propõe o uso combinado dos instrumentos do microssistema coletivo (ACP, CDC, ação popular) com técnicas do CPC/2015, como diálogo das fontes, flexibilização do pedido e da congruência, provimentos em cascata, nomeação de especialistas e participação ampliada de *amicus curiae*. Aponta ainda hipóteses em que a abordagem estrutural é necessária, como em casos de zoneamento, licenciamento e fiscalização ambiental. Para ele, a efetividade dessas medidas exige planejamento, cooperação interinstitucional, participação social e até controle judicial do orçamento.

Outro bloco de precedentes confirma a adoção do processo estrutural em conflitos ambientais-urbanísticos de larga escala, como no Loteamento Itapirubá, em Laguna/SC.⁶⁹⁵ Em primeiro grau, o juízo havia limitado a tutela à vedação de novas construções apenas nas áreas já embargadas, sem reconhecer a natureza estrutural do litígio e permitindo o prosseguimento

⁶⁹⁴ Viana, Tomada de decisão estratégica e modelos agregativos, 2022, p. 221-229.

⁶⁹⁵ TRF4, AI 5015715-71.2025.4.04.0000, 2025a.

do licenciamento corretivo. O TRF4, contudo, deu um passo decisivo: qualificou expressamente a controvérsia como estrutural, vedou novas obras, licenciamentos e comercializações em todo o loteamento e impôs obrigações coordenadas ao Município, à loteadora e à FLAMA, sob monitoramento judicial. Mais do que coibir irregularidades, o acórdão redesenhou o regime processual, afirmando que a degradação ambiental consolidada não pode ser tratada por soluções fragmentadas, mas demanda governança cooperativa e soluções estruturais articuladas.

Essa perspectiva também se nota nos casos do Morro do Farol de Santa Marta⁶⁹⁶ e da ocupação “Beira Trilhos” em Ponta Grossa/PR⁶⁹⁷. No primeiro, o TRF4 determinou que o Município de Laguna iniciasse processo de regularização fundiária urbana (REURB) no prazo de um ano, a ser acompanhado pelo Judiciário em regime dialógico e progressivo, o que o fez reconhecendo a estruturalidade do litígio. No segundo, também foi afirmada a natureza estrutural do litígio, que envolvia famílias que residiam em áreas de risco às margens da ferrovia. O Tribunal reafirmou o caráter estrutural do litígio e ratificou a decisão de primeiro grau, que havia imposto ao DNIT e à ANTT a realização de estudos técnicos e cronogramas em audiência pública, convocando ainda União, Estado e Município para apresentação de alternativas habitacionais, a ser desenvolvido em regime de governança participativa. Em ambos os casos, o Judiciário se posicionou como garantidor de resultados, sem substituir a Administração nas escolhas técnicas, mas exigindo que o processo fosse conduzido em chave cooperativa e interinstitucional.

Em Mirassol/SP, o TJSP⁶⁹⁸ confirmou a sentença que havia reconhecido, em primeiro grau, a natureza estrutural do litígio envolvendo a recuperação e preservação das nascentes dos rios Fartura e Barra Grande/

⁶⁹⁶ TRF4, AC 5002837-15.2016.4.04.7216, 2023b.

⁶⁹⁷ TRF4, AI 5026975-19.2023.4.04.0000, 2023a.

⁶⁹⁸ TJSP, ApCiv 1000625-44.2022.8.26.0358, 2023.

Fundão. A Corte rejeitou as alegações do Município — perda do objeto, inevitabilidade do assoreamento natural e limitações financeiras — e reafirmou sua responsabilidade objetiva pela reparação ambiental. O destaque do caso está justamente na consolidação do caráter estrutural: as obrigações, por serem ilíquidas, devem ser detalhadas e acompanhadas em fase de execução, sob monitoramento judicial contínuo, com possibilidade de correções, complementações e medidas coercitivas voltadas a assegurar a efetividade da tutela urbanístico-ambiental.

Por fim, cabe mencionar decisões em que o processo estrutural foi utilizado como foro concentrador, capaz de absorver litígios individuais e evitar decisões fragmentadas. Foi o que ocorreu no caso do Farol de Santa Marta/SC, em que o TRF4⁶⁹⁹ manteve a improcedência de ação individual por perda superveniente de objeto, uma vez que a região já estava submetida a uma ACP estrutural abrangente, responsável por definir o destino das ocupações de modo uniforme. De modo análogo, ocorreu no litígio envolvendo ocupações em faixas ferroviárias, onde as ações individuais de reintegração de posse foram suspensas, por sua vez, até a realização dos estudos técnicos⁷⁰⁰. No mesmo caso, o TRF4⁷⁰¹, enfrentou a fragmentação processual no caso da Lagoa da Conceição (SC). Reconheceu que ordens demolitórias isoladas seriam ineficazes e determinou que todas as ações individuais fossem remetidas ao fluxo coletivo da chamada “ACP Geral da Lagoa”, processada em regime de cooperação no SISTCON/CEJUSCON.

Por sua vez, os casos ligados a drenagem urbana, enchentes e desastres ambientais mostram como os tribunais vêm articulando a tutela estrutural para lidar com riscos coletivos.

⁶⁹⁹ TRF4, AC 5001266-04.2019.4.04.7216, 2024b.

⁷⁰⁰ TRF4, AI 5026975-19.2023.4.04.0000, 2023a.

⁷⁰¹ TRF4, AI 5006282-43.2025.4.04.0000, 2025c.

Em São Pedro da Aldeia/RJ, o TJRJ⁷⁰² reafirmou a qualidade estrutural de ACP sobre contenção de encostas em iminente risco de desmoronamento, exigindo que o juízo acompanhasse a implementação das obras em regime contínuo, consoante previsto pelo rito estrutural. Em São Sebastião/SP, o TJSP⁷⁰³ confirmou sentença que já reconhecia a natureza estrutural da demanda e impunha a adoção de múltiplas medidas técnicas e comunitárias para enfrentamento de enchentes, reafirmando que a jurisdição deve reorganizar políticas públicas quando há omissão grave. Ambos os casos representam modelos positivos de intervenção judicial preventiva e articulada, voltada à redução de riscos de desastres⁷⁰⁴.

Em contrapartida, o TRF4⁷⁰⁵, ao julgar o caso da Casa de Bombas em Porto Alegre, afastou a conversão pelo Juízo de primeiro grau da demanda individual em ACP estrutural. O Tribunal reconheceu que as enchentes de 2024 tinham dimensão estrutural, mas entendeu que a ação ajuizada possuía objeto restrito e individual – a posse e gestão de um bem federal específico – e não poderia, por si só, servir de via para reorganizar toda a política de drenagem urbana da capital. A inovação deste caso está em reafirmar que a existência de um problema estrutural não autoriza, por si só, a deformação do objeto processual, sendo necessária a compatibilidade entre pedido, causa de pedir e técnica estrutural.

Por fim, alguns litígios estruturais de caráter estritamente ambiental revelam-se fundamentais para o desenvolvimento dos conflitos urbano-ambientais e, por essa razão, também merecem menção.

A análise da jurisprudência revela sete julgados envolvendo litígios estruturais ambientais, distribuídos entre o TRF1, TRF4 e tribunais

⁷⁰² TJRJ, Ap/RN 0001689-84.2015, 2025a.

⁷⁰³ TJSP, ApCiv 1002583-23.2023.8.26.0587, 2025a.

⁷⁰⁴ Gianfranco Faggin Mastro Andrea realiza um estudo sobre direito dos desastres e processo estrutural em sua Tese de Doutorado (Andrea, Processo estrutural e direito dos desastres, 2023).

⁷⁰⁵ TRF4, AI 5042939-18.2024.4.04.0000, 2024c.

estaduais (TJ-PA, TJ-SP e TJDFT), que abrangem a proteção de terras indígenas, o enfrentamento de espécies invasoras marinhas, a regularização de marinas em áreas da União, a recuperação de praias degradadas, a gestão de mina abandonada e a regularização ambiental de polos comerciais.

No caso da Terra Indígena Sarauá⁷⁰⁶, tanto o juízo de primeiro grau quanto o Tribunal reconheceram o caráter estrutural da demanda, diante da omissão do IBAMA e de outros órgãos federais na proteção ambiental do território. Determinou-se a elaboração, em 30 dias, de um plano de fiscalização efetivo, com multa diária em caso de descumprimento, decisão mantida em agravo de instrumento. O TRF1 destacou que a tutela não poderia se limitar a ordens pontuais, mas exigia planejamento contínuo, cooperação institucional e supervisão judicial, em linha com a jurisprudência do STF sobre litígios estruturais em terras indígenas (ADPF 991).

Igualmente recente, no Recurso Especial nº 1.637.991/AL o STJ⁷⁰⁷ reafirmou a legitimidade do processo estrutural em ACP para proteção dos indígenas. A Corte reconheceu que a solução dada pelo juízo de primeiro grau, ao fixar prazos progressivos para reassentamento dos particulares não indígenas e retirada definitiva em 180 dias, não configurou afronta à lei, mas sim aplicação concreta dos princípios do processo estrutural. O STJ destacou que, diante de uma causa marcada pela multipolaridade de sujeitos (União, Funai, Incra, indígenas e ocupantes não indígenas), pela complexidade fático-jurídica e pelo conflito de direitos fundamentais, a adoção de técnicas de implementação escalonada, com prazos definidos e razoáveis, atende melhor à pacificação social e à função jurisdicional de efetividade, evitando a reprodução de litígios sucessivos ou a deflagração de violência.

⁷⁰⁶ TRF1, AI 1001361-64.2023.4.01.0000, 2025a.

⁷⁰⁷ STJ, REsp 1.637.991/AL, 2025.

Na ação sobre o coral-sol na Baía de Todos os Santos⁷⁰⁸, diferentemente, o juízo de origem julgara improcedente a demanda individual indenizatória ajuizada pela Associação de Pescadores e Comerciantes de Frutos do Mar de Madre de Deus, e o tribunal manteve esse entendimento, mas com um avanço teórico relevante: reconheceu que o problema não poderia ser tratado por ação individual, dada a incerteza científica sobre a origem, os vetores e os impactos da espécie invasora (coral-sol) e que o caminho adequado seria uma ACP ou processo estrutural, evitando fragmentação decisória e permitindo assim uma governança processual. Nesse precedente, a inovação foi negativa e positiva ao mesmo tempo: embora não tenha havido tutela efetiva, o Tribunal explicitou que litígios ambientais complexos demandam instrumentos coletivos e estruturais.

Nos litígios das marinas no Paraná⁷⁰⁹, relativos à regularização de marina construída em área de marinha, sem licença ambiental e sem autorização da SPU, as sentenças de primeiro grau haviam imposto obrigações clássicas (danos morais e a regularização ambiental em 90 dias, sob pena de demolição). Em grau recursal, o TRF4 transformou a condução em processo estrutural, determinando cronogramas de 180 dias, supervisão judicial contínua e possibilidade de recorrer à Comissão de Demandas Estruturais e ao CEJUSCON. A inovação foi dupla: substituir a lógica sancionatória imediata por soluções cooperativas e introduzir a participação social e interinstitucional como condição de efetividade, além de manter a condenação em danos morais coletivos por operação irregular.

A ACP sobre a Praia do Riso⁷¹⁰ assemelha-se ao julgado anterior: a sentença de primeiro grau havia fixado prazos rígidos e multas automáticas, sem planejamento participativo, porém o tribunal reconheceu o caráter estrutural do conflito e redesenhou a execução. Determinou a apresentação

⁷⁰⁸ TRF1, AC 1004890-90.2020.4.01.3300, 2025b.

⁷⁰⁹ TRF4, AC 5017788-46.2017.4.04.7000, 2025d; TRF4, AC 5012382-44.2017.4.04.7000, 2025e.

⁷¹⁰ TRF4, AC/RN 5011128-18.2017.4.04.7200, 2024d.

de um cronograma completo de ações em até doze meses, com etapas, recursos e participação comunitária, afastando a rigidez apriorística e priorizando governança cooperativa.

No caso da Mina João Sônego⁷¹¹, o juízo de origem já havia desenhado a solução em moldes estruturais, impondo a União, ANM e IMA o dever de elaborar conjuntamente um plano técnico em 180 dias. O TRF4 confirmou essa linha, rejeitando o recurso e qualificando expressamente o processo como estrutural, citando precedentes do STJ sobre a impossibilidade de decisões liminares simplistas em causas complexas. A inovação foi reafirmar a ideia de que o juiz, nesses casos, atua como coordenador e supervisor, e não como mero definidor de obrigações isoladas, uma vez que a causa de irresignação do recorrente (IMA/SC) foi o de que o juiz não havia definido as obrigações de cada ente público.

Já no caso do Polo de Modas do Guará II/DF, tanto a sentença quanto o acórdão reconheceram o litígio estrutural, após décadas de descumprimento de condicionantes ambientais. O tribunal consolidou a execução em moldes estruturais, exigindo comprovação de cumprimento integral das obrigações em prazo de um ano e fiscalização contínua pelo IBRAM.⁷¹²

5.1.5. Serviços públicos urbanos e governança ampliada

Entre os litígios estruturais voltados a serviços públicos, o caso de Canindé de São Francisco/SE se destaca pela amplitude. OTJSE⁷¹³ qualificou a ACP como litígio estrutural em razão do “estado de desconformidade

⁷¹¹ TRF4, AI 5045558-86.2022.4.04.0000, 2023c.

⁷¹² TJDFT, AC 0710511-29.2019, 2021.

⁷¹³ TJSE, AI 0011286-02.2023.8.25.0000, 2024.

estruturada”, envolvendo educação, saúde, transporte escolar, transparência e gestão de pessoal. Tratava-se de ACP ajuizada pelo MP contra o Prefeito da cidade, denunciando várias nuances da administração municipal. O Tribunal manteve medidas essenciais (como regularização do transporte escolar e funcionamento de unidades de saúde), mas afastou determinações invasivas (como inclusão de verbas no orçamento e suspensão do prefeito). A inovação está na dosagem da intervenção judicial, distinguindo o que é essencial daquilo que configuraria ingerência excessiva.

Em Congonhinhas/PR, o TJPR⁷¹⁴ reformou decisão de primeiro grau que havia imposto ordens imediatistas sobre animais de rua e reconheceu a natureza estrutural da demanda, o que não havia sido feito pelo juiz de primeiro grau. Determinou a elaboração de um plano conjunto, com diagnóstico, metas, orçamento e participação social. Esse caso é paradigmático ao mostrar como o Tribunal pode e deve identificar o caráter estrutural da demanda, ordenando assim a construção dialógica das decisões.

No Amazonas, o TJAM⁷¹⁵ analisou ACP sobre acessibilidade em repartições públicas, reconhecendo que se tratava de omissão sistêmica de longa duração. A Corte qualificou a demanda como litígio estrutural, mas ajustou a intervenção: flexibilizou prazos rígidos e determinou a elaboração de um plano detalhado com etapas e cronogramas, supervisionado judicialmente. Além disso, condenou o Estado ao pagamento de danos morais coletivos. Esse precedente é relevante por mostrar como o processo estrutural pode conciliar gradualismo com sanções reparatórias, equilibrando efetividade e responsabilidade estatal.

⁷¹⁴ TJPR, AI 0087169-67.2024, 2025.

⁷¹⁵ TJAM, AC 0617933-24.2015, 2022.

Por fim, menciona-se caso julgado pelo STJ. No Agravo em Recurso Especial nº 1.775.384/SE⁷¹⁶, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, enfrentou-se questão da acessibilidade das calçadas no Município de Aracaju. O acórdão afastou a alegação de inépcia da inicial e consolidou a interpretação segundo a qual, em litígios coletivos com feições estruturais, não se pode exigir dos legitimados uma delimitação exata e imediata de todos os pedidos. Reconheceu-se a necessidade de flexibilização procedimental e a admissibilidade de pedidos considerados genéricos, justamente porque a extensão das obrigações depende de prova técnica e da evolução da realidade social. O precedente reforça, assim, que a lógica individual do processo civil tradicional não se aplica integralmente às demandas estruturais, que reclamam acompanhamento judicial contínuo e soluções adaptativas.

5.1.6. Conclusão: a ACP estrutural

Em comum, os trabalhos analisados convergem na constatação de que o modelo processual tradicional, centrado em decisões lineares e imediatistas, mostra-se insuficiente para enfrentar a complexidade dos litígios ambientais e urbanísticos, sendo indispensável a adoção de técnicas estruturais pautadas pela cooperação, participação social, flexibilidade e monitoramento contínuo.

Lenna Daher evidencia, a partir do lixão do Distrito Federal, como práticas estruturais já eram aplicadas antes da consolidação teórica do tema, destacando a necessidade de governança interinstitucional. Igualmente, a partir do caso concreto, elabora diretrizes para fortalecer a atuação resolutiva do Ministério Público em litígios estruturais ambientais, incluindo instrumentos como inquéritos civis, termos de ajustamento de

⁷¹⁶ STJ, AREsp 1.775.384/SE, 2021.

conduta, audiências públicas e parcerias com a comunidade científica. Fedel, também desde a perspectiva do Ministério Público, aponta no mesmo sentido que quando o Ministério Público adota uma postura resolutiva e utiliza ferramentas estruturais — judiciais e extrajudiciais —, pode ser agente central na reconstrução de políticas públicas habitacionais, promovendo maior justiça socioespacial e fortalecendo o urbanismo democrático e inclusivo.

Verônica Duarte demonstra como a falta de um desenho processual adequado impede a superação do ciclo de descumprimentos e reforça que apenas o processo estrutural pode transformar ações coletivas ambientais em instrumentos efetivos de reorganização das políticas públicas. Conclusão similar também chegar Yara Camelo, ao comparar dois casos e mostrar que a atuação judicial ativa e cooperativa pode converter ACPs comuns em experiências estruturais.

Francisco Lauenstein, Jurema Gomes e Apoema Santos propõe a integração entre litígio estrutural e regularização fundiária. Jurema Gomes articula a justiça restaurativa como complemento indispensável ao processo estrutural em conflitos de ocupação, como na Ocupação Andorinhas; Apoema Santos destaca a relevância da institucionalização das Comissões de Soluções Fundiárias como mecanismo permanente de mediação e monitoramento. Por fim, Waldir Viana⁷¹⁷ amplia o debate ao campo ambiental, defendendo o processo estrutural como condição necessária para a efetividade da tutela ecológica e trazendo uma série de possibilidades para a defesa do meio ambiente urbano por meio de ACP estruturais.

Essas contribuições acadêmicas dialogam com a reflexão institucional que começa a se consolidar no Brasil, especialmente no âmbito do Ministério Público. É nesse mesmo sentido que a coletânea “Temas de

⁷¹⁷ Viana, Tomada de decisão estratégica e modelos agregativos, 2022.

Direito Urbanístico”, lançada no ano de 2024, dedicada à análise dos litígios estruturais urbanos, reúne diferentes perspectivas sobre como o processo estrutural pode ser empregado para enfrentar os desafios históricos da produção irregular das cidades brasileiras. Nela destacam-se os capítulos produzidos por Marcos Stefani, Marcus Vinicius Monteiro dos Santos e Roberto Luís de Oliveira Pimentel⁷¹⁸ destacam a centralidade das técnicas estruturais para a efetividade das políticas urbanas.

Segundo Marcos Stefani⁷¹⁹, o processo coletivo estrutural é o instrumento mais adequado para lidar com os problemas complexos e policêntricos decorrentes do “processo brasileiro de produção irregular de cidades”. Ele observa que, embora o campo material tenha avançado com diplomas como o Estatuto da Cidade e a Lei de Regularização Fundiária, ainda faltava no campo processual um modelo coletivo eficiente, capaz de integrar questões interdependentes como habitação, saneamento, mobilidade e meio ambiente.

Sua conclusão é que apenas uma tutela estrutural — judicial ou extrajudicial — pode oferecer respostas adequadas, incorporando a participação popular direta e efetiva das comunidades afetadas e promovendo uma atuação integrada do Ministério Público em diferentes áreas (ambiental, urbanística, saúde etc.). Para ele, a chave está na coordenação institucional: no plano vertical, entre instâncias judiciais, e no plano horizontal, entre diferentes órgãos (MP, Judiciário, Defensoria), de modo a evitar fragmentação e voluntarismos isolados, fortalecendo a unidade e a efetividade da atuação coletiva.

Marcus Vinicius Monteiro dos Santos e Roberto Luís de Oliveira Pimentel⁷²⁰ chegam à conclusão convergente, mas partem de um

⁷¹⁸ Pimentel; Santos, *Ocupações em áreas de risco e crise habitacional*, 2024.

⁷¹⁹ Stefani, *Tutela estrutural da ordem urbanística*, 2024, p. 33-34.

⁷²⁰ Pimentel; Santos, *Ocupações em áreas de risco e crise habitacional*, 2024.

diagnóstico específico: a atuação estrutural não pode se limitar a casos pontuais e fragmentados, devendo incorporar a dimensão quantitativa e qualitativa do déficit habitacional. Isso significa considerar não apenas a produção de unidades habitacionais, mas também situações de ocupações em áreas de risco, favelas, cortiços e prédios inseguros. Para tanto, defendem a necessidade de instaurar inquéritos civis estruturais que mapeiem a realidade local de forma abrangente: existência de plano diretor, leis de uso e ocupação do solo, políticas de habitação em vigor, execução orçamentária, imóveis descumprindo a função social da propriedade e conflitos fundiários urbanos. Esse diagnóstico, segundo os autores, é condição prévia para a formulação de medidas judiciais ou extrajudiciais de natureza estrutural, capazes de reverter processos de exclusão e vulnerabilidade.

Ambos apontam de forma clara que somente uma atuação baseada em informação qualificada, planejamento e integração interinstitucional pode gerar medidas resolutivas e sustentáveis, alinhadas ao Estatuto da Cidade e às funções sociais da cidade.

5.2. ANÁLISE EMPÍRICA DOS CASOS PARADIGMÁTICOS DE LITÍGIO ESTRUTURAL

A análise dos litígios estruturais selecionados insere-se em um quadro teórico previamente construído, no qual a aporofobia, a necropolítica e o urbanismo crítico revelam as dimensões de exclusão, violência e desigualdade que atravessam o espaço urbano brasileiro. Esses conceitos explicam tanto a conjuntura que levou à judicialização dos conflitos quanto os limites das respostas estatais, marcadas por omissão, seletividade e repressão. Ao lado disso, o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade crítica reforçam a urgência de proteção em um cenário marcado pela complexidade social, pela desigualdade socioespacial e pela degradação ambiental.

Desde 1988, o Brasil dispõe de um arcabouço constitucional robusto, que consagra direitos urbanísticos, sociais e ambientais, bem como instrumentos processuais vocacionados à tutela coletiva. Contudo, esse sistema normativo permanece subaplicado ou aplicado de forma fragmentada, perpetuando um hiato entre a norma e a realidade. É nesse espaço que o processo estrutural se afirma como técnica capaz de enfrentar violações persistentes e sistêmicas, criando condições para a efetivação de direitos fundamentais em sua dimensão urbana e ecológica.

A injustiça ecológica, à vista da realidade delineada, soma-se à injustiça social: populações pobres, negras, indígenas e periféricas são expostas de forma desproporcional à poluição, a desastres ambientais e à falta de infraestrutura básica. Esses territórios, frequentemente escolhidos para lixões, empreendimentos poluentes e áreas de descarte, convivem com ambientes insalubres, ausência de saneamento e maior vulnerabilidade a enchentes e doenças ambientais. A aporofobia ajuda a explicar por que essas comunidades são sistematicamente privadas de um meio ambiente equilibrado, arcando desigualmente com seus efeitos mais perversos.

As lutas sociais e a pressão internacional, sobretudo após a redemocratização, impulsionaram a ecologização do ordenamento jurídico, que passou a impor limites à discricionariedade dos Poderes e a vedar retrocessos ambientais. Ainda assim, a eficácia desse movimento revela lacunas estruturais: o acesso desigual a saneamento, moradia digna, água potável e planejamento urbano evidencia a intersecção entre vulnerabilidade social e degradação ambiental.

Sob a ótica de Amartya Sen, o meio ambiente saudável é condição para a expansão das capacidades humanas, sendo a integração entre políticas urbanísticas e ecológicas essencial para a justiça social e para a efetivação do direito à cidade. Assim, a análise dos casos que seguem não se limita às medidas judiciais adotadas, mas busca compreender como a

judicialização estrutural responde a um contexto de desigualdades sociais e ambientais persistentes.

5.2.1. ADPF 828 e a moradia em pandemia: garantias procedimentais, comissões fundiárias e limites estruturais

A Constituição Federal de 1988 assegura o direito à moradia (art. 6º) e impõe a função social da propriedade (art. 5º, XXIII, e art. 182), limitando o exercício irrestrito da propriedade privada. O Código de Processo Civil de 2015 prevê mecanismos específicos para ações possessórias coletivas, como a audiência de mediação prévia (art. 565)⁷²¹ e a atuação do Ministério Público como custos legis (art. 554, §1º)⁷²². Já o Estatuto da Cidade⁷²³ reforça a observância da função social da cidade e da propriedade nas disputas urbanas.⁷²⁴

⁷²¹ Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º.

§ 1º Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao juiz designar audiência de mediação, nos termos dos §§ 2º a 4º deste artigo.

§ 2º O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça.

§ 3º O juiz poderá comparecer à área objeto do litígio quando sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional.

§ 4º Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório (Brasil, CPC (Lei n. 13.105/2015), 2015).

⁷²² § 1º No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública (Brasil, CPC (Lei n. 13.105/2015), 2015).

⁷²³ Brasil, Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), 2001.

⁷²⁴ No plano internacional, o PIDESC (ONU, PIDESC, 1992a) e o Comentário Geral n.º 7 (ONU, Comentário Geral n. 7, 1997) reforçam a vedação aos despejos forçados sem garantias mínimas, como consulta prévia, reassentamento adequado e respeito aos meios de subsistência.

Sobretudo em um contexto de urgência ocasionado pela pandemia, os supramencionados dispositivos legais deveriam servir para proteger as pessoas, porém não isso que se observou no período que se estendeu de março de 2020 a meados de 2022.

A pandemia da COVID-19, declarada pela Organização Mundial da Saúde em 11 de março de 2020, evidenciou a centralidade do direito à moradia, não somente como expressão da dignidade humana, mas como condição indispensável para a preservação da vida e a eficácia das políticas públicas de saúde. O isolamento social como medida de contenção do vírus tornou ainda mais urgente a necessidade de proteger populações em situação de vulnerabilidade habitacional.

Apesar disso, prosseguiram trâmites judiciais e administrativos que resultaram em despejos e remoções forçadas, além do ajuizamento de novos pedidos de desocupação, agravados pelos impactos econômicos da crise. Segundo o LabCidade⁷²⁵, entre março de 2020 e junho de 2021, 84.092 famílias estavam ameaçadas de remoção e 14.300 já haviam sido despejadas.

As iniciativas legislativas revelaram-se insuficientes. O Projeto de Lei n.º 1.179/2020, que pretendia suspender despejos e renegociar aluguéis residenciais, sofreu alterações no Congresso, resultando na Lei n.º 14.010/2020⁷²⁶, que retirou ou enfraqueceu as proteções originais, com vigência limitada até outubro de 2020. Outros projetos, como o PL n.º 1.434/2020 e o PL n.º 2.135/2020, que previam suspensão de parcelas de financiamentos habitacionais, não avançaram.⁷²⁷ No âmbito do Poder

⁷²⁵ Labcidade, Despejo Zero: 14.300 famílias despejadas, 2021.

⁷²⁶ A Lei n.º 14.010 de 2020 estabeleceu o Regime Jurídico Emergencial e Transitório (RJET) para as relações jurídicas de direito privado, em decorrência da pandemia da Covid-19. Esta lei suspendeu ou impediu a contagem de prazos prescricionais e de decadência, entre 12 de junho de 2020 e 30 de outubro de 2020, visando atenuar os efeitos da pandemia (Brasil, Lei n. 14.010/2020, 2020a).

⁷²⁷ Möller; De Marco; Santos, Impactos da pandemia no direito à moradia, 2021a, p. 802-806.

Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça editou a Recomendação n.º 90⁷²⁸, orientando magistrados a cautela redobrada em despejos durante a pandemia – exigindo a observância das diretrizes da Resolução n.º 10/2018 do CNDH⁷²⁹.

Consoante texto produzido por esta autora em coautoria⁷³⁰, a omissão do poder público comprometeu tanto os esforços de contenção da pandemia quanto a efetivação do direito à moradia, reforçando desigualdades estruturais historicamente presentes na política habitacional, marcada pela financeirização e pela mercantilização do solo urbano, incapaz de responder a uma crise aguda.

No plano internacional, a realidade foi semelhante: países do Sul e do Norte Global registraram despejos forçados, repressões contra pessoas em situação de rua e uso desproporcional da força estatal. Medidas emergenciais positivas, como moratórias de despejo e hospedagens temporárias, mostraram-se transitórias e frequentemente revogadas prematuramente. Frente à insuficiência estatal, movimentos sociais e organizações internacionais — como a Habitat International Coalition (HIC), o Fórum Nacional de Reforma Urbana, a ONU-Habitat e a CEPAL — formularam diretrizes voltadas à proteção prioritária dos grupos vulneráveis. Recomendavam a suspensão imediata de despejos, a garantia de acesso a serviços básicos, a regularização fundiária e a implementação de políticas emergenciais com participação social.

⁷²⁸ Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Recomendação n. 90/2021 (desocupações na pandemia), 2021.

⁷²⁹ A Resolução n.º 10/2018 orienta que, em conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais, a atuação judicial deve priorizar a proteção dos direitos humanos, garantindo a participação das comunidades e suas assessorias, incentivando soluções consensuais em qualquer fase processual e respeitando especificidades culturais. Recomenda-se a articulação entre órgãos públicos, a valorização da prova oral, a garantia da permanência das famílias até solução definitiva e a promoção de instrumentos de acesso à terra. A negociação contínua e a busca por acordos que assegurem permanência digna são princípios centrais para a atuação judicial nesses conflitos (Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), Resolução n. 10/2018 (conflitos fundiários coletivos), 2018).

⁷³⁰ Möller; De Marco; Santos, Impactos da pandemia no direito à moradia, 2021a.

No Brasil, esse movimento se consolidou na Campanha Despejo Zero, lançada em junho de 2020, que articulou mais de 175 entidades em defesa da moradia e da reforma agrária, mapeando despejos em curso.⁷³¹

Pesquisas empíricas confirmaram a baixa aplicação das normas existentes, revelando a persistência de uma cultura decisória voltada à proteção civilista da propriedade. Nesse sentido, a pesquisa da Terra de Direitos⁷³², com base na análise de 125 decisões — majoritariamente de segundo grau — proferidas entre 1º de junho e 24 de julho de 2021, evidenciou a baixa aplicação das diretrizes da Resolução n.º 10/2018. Conclusões semelhantes foram obtidas no levantamento realizado pelo CNJ, em parceria com o INSPER⁷³³, que abrangeu processos em diferentes esferas do Judiciário.

Em menos de 20% dos casos analisados houve menção à audiência de justificação de posse; audiências de conciliação ou mediação ocorreram em somente 20%; e inspeções judiciais foram registradas em menos de 2% das ações. Ambos os estudos também apontaram a indeterminação dos réus, com ausência de identificação e qualificação dos ocupantes, e o uso de linguagem estigmatizante, comprometendo o direito à ampla defesa e reforçando estereótipos discriminatórios

Essas conclusões foram corroboradas pelo estudo de Milano⁷³⁴, que analisou 168 processos e constatou que apenas 7,3% das decisões mencionaram o Estatuto da Cidade, no geral para afastar sua aplicação. Em quase metade dos casos, as liminares de reintegração foram concedidas com base em documentos frágeis, como boletins de ocorrência e reportagens, sem exame da realidade social das famílias.

⁷³¹ Quintans; Tavares; Vieira, Campo jurídico, ADPF 828 e direito à moradia, 2023, p. 290.

⁷³² Terra de Direitos, Despejos e o sistema de justiça, 2022.

⁷³³ INSPER; CNJ, Conflitos fundiários coletivos – relatório, 2021.

⁷³⁴ Quintans; Tavares; Vieira, Campo jurídico, ADPF 828 e direito à moradia, 2023, p. 303.

Foi nesse contexto que, em 15 de abril de 2021, o PSOL ajuizou a ADPF 828⁷³⁵, denunciando violações sistemáticas ao direito à moradia em meio à pandemia, resultantes de remoções forçadas e da omissão estatal na implementação de políticas habitacionais. A ação buscava suspender despejos e remoções em todo o território nacional, reafirmando a conexão entre os direitos à moradia, à saúde, à cidade e à vida digna.

Entre os pedidos cautelares, que abrangiam todo o território nacional, figuravam: a suspensão de medidas judiciais, administrativas e extrajudiciais de remoção enquanto durasse a pandemia; a paralisação de execuções de ordens de desocupação; a determinação para que União, Estados e Municípios se abstivessem de atos lesivos à saúde pública e ao direito à moradia; o cadastramento das famílias em ocupações; a criação de planos emergenciais de moradia provisória em ZEIS; a instituição de políticas habitacionais permanentes com participação popular em 60 dias; a observância da Lei n.º 12.340/2010 em áreas de risco; e a fixação de multa em caso de descumprimento.

O relator, Min. Luís Roberto Barroso, determinou a intimação de Estados, da AGU e da PGR para manifestação em cinco dias.⁷³⁶ Parte dos entes não respondeu - Rondônia, Pernambuco, Paraíba, Sergipe e Goiás.^{737,738} A AGU defendeu o não conhecimento da ação por inépcia da inicial e ofensa à subsidiariedade e, no mérito, pugnou pelo indeferimento da liminar, argumentando que a ADPF não seria adequada para controle de falhas estruturais e que a suspensão geral de despejos comprometeria a

⁷³⁵ STF, ADPF 828, 2025j, evento 1.

⁷³⁶ STF, ADPF 828, 2025j, evento 41.

⁷³⁷ STF, ADPF 828, 2025j, evento 190.

⁷³⁸ Os demais se manifestaram (STF, ADPF 828, 2025j, eventos 109, 111, 115, 117, 124, 130, 143, 147, 158, 165, 171, 187, 191, 198, 212, 227, 235, 243, 247, 251 e 272).

ordem pública, o meio ambiente, o direito à cidade e à propriedade.⁷³⁹ A PGR adotou posição semelhante, defendendo análise caso a caso.⁷⁴⁰

Em 27 de maio de 2021, os autores reforçaram o pedido de tutela provisória incidental, diante do aumento das remoções forçadas durante a pandemia da Covid-19⁷⁴¹ e em 3 de junho de 2021, diante da continuidade das remoções, o relator deferiu parcialmente a liminar. Destacou a ADPF como instrumento apto a assegurar proteção uniforme e reconheceu a interdependência entre moradia e saúde no contexto da pandemia. A decisão criou categorias distintas: (i) ocupações anteriores a 20/03/2020, que passaram a gozar de proteção reforçada, com suspensão de despejos por seis meses; (ii) ocupações posteriores, cuja remoção foi admitida mediante realocação digna; e (iii) locações residenciais, nas quais foram suspensos despejos liminares por seis meses quando o locatário fosse vulnerável. Exceções foram admitidas em áreas de risco, combate ao crime organizado (com realocação dos vulneráveis), desintrusão de terras indígenas e em hipóteses de leis locais mais protetivas.⁷⁴²

Em novembro de 2021, os autores, com o apoio de entidades e do MTST, formularam novo pedido, visando não apenas à prorrogação da cautelar, mas também à sua ampliação qualitativa e estrutural. Passaram a requerer a aplicação obrigatória do art. 565 do CPC (mediação prévia com participação do MP e da Defensoria) e da Resolução n.º 10/2018 (CNDH, 2018), além de medidas estruturais: levantamento das famílias em ocupações, criação de planos emergenciais de moradia e instituição, em até 60 dias, de políticas públicas permanentes com amplo debate social.⁷⁴³ Embora sem usar expressões como “processo estrutural”, a natureza desses

⁷³⁹ STF, ADPF 828, 2025j, eventos 154-156.

⁷⁴⁰ STF, ADPF 828, 2025j, evento 200.

⁷⁴¹ STF, ADPF 828, 2025j, evento 290.

⁷⁴² STF, ADPF 828, 2025j, evento 303.

⁷⁴³ STF, ADPF 828, 2025j, evento 584.

pedidos revela desenho típico de intervenções estruturais em políticas públicas.

No mesmo período, foi aprovada a Lei n.º 14.216/2021⁷⁴⁴, que suspendeu despejos urbanos até 31/12/2021, mas excluiu áreas rurais, fruto da articulação da bancada ruralista.⁷⁴⁵ Em 1º de dezembro de 2021, Barroso reconheceu a superveniência da lei e, com base no princípio da vedação à proteção insuficiente, estendeu seus efeitos às áreas rurais até 31/03/2022.⁷⁴⁶ O relator apelou ao Congresso para prorrogar a suspensão, estabelecendo diálogo institucional, mas não enfrentou os pedidos estruturais. A decisão foi referendada em 9 de dezembro de 2021, vencidos os Ministros André Mendonça e Nunes Marques.⁷⁴⁷

Nos pedidos subsequentes, o relator prorrogou parcialmente as medidas e reforçou a necessidade de mediação judicial prévia, ao mesmo tempo em que instou o Legislativo a criar regime de transição para a retomada gradual das reintegrações, sinalizando os limites da atuação judicial em matéria habitacional.⁷⁴⁸ Em outubro de 2022, os autores e os *amici curiae* passaram a pedir, subsidiariamente, que as suspensões de remoções fossem mantidas até o cumprimento das condições procedimentais previstas no CPC e na Resolução n.º 10/2018 (CNDH, 2018), associando ao processo uma preocupação institucional com a efetividade. Para viabilizar esse pleito subsidiário, formularam um pedido de natureza estrutural: a criação e consolidação de estruturas internas no âmbito do Poder Judiciário voltadas à realização de audiências específicas para conflitos possessórios.⁷⁴⁹

⁷⁴⁴ Brasil, Lei n. 14.216/2021 (medidas excepcionais sobre despejos), 2021a.

⁷⁴⁵ Fernandes; Maisner, Litigância estratégica e moradia: ADPF 828, 2025, p. 57-58.

⁷⁴⁶ STF, ADPF 828, 2025j, evento 627.

⁷⁴⁷ STF, ADPF 828, 2025j, eventos 709 e 738.

⁷⁴⁸ STF, ADPF 828, 2025j, eventos 743, 767, 855, 887, 930, 964.

⁷⁴⁹ STF, ADPF 828, 2025j, evento 987.

Chama atenção que as obrigações apontadas — como a realização de audiências e a observância de garantias procedimentais — já estão previstas tanto na Resolução n.º 10/2018 (CNDH, 2018) quanto no art. 565 do CPC. Contudo, conforme demonstrado pelos dados apresentados na própria demanda, o número de audiências realizadas e de estruturas institucionais efetivamente criadas pelo Judiciário para esses fins permanece extremamente reduzido.

Em 31 de outubro de 2022, diante da inércia legislativa, o relator instituiu regime de transição para retomada progressiva das reintegrações. A decisão adquiriu perfil estruturante ao impor aos TJ's e TRF's a criação imediata de Comissões de Conflitos Fundiários, fixando parâmetros, diretrizes e prazos, além de condicionar desocupações coletivas à realização de audiências de mediação e inspeções judiciais. Paralelamente, retomou-se o regime ordinário das ações de despejo por locação.⁷⁵⁰ O Plenário referendou em 11/2022, vencidos novamente André Mendonça e Nunes Marques.⁷⁵¹

A decisão estruturante resultou na criação de Comissões Regionais e da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias, Resolução n.º 510⁷⁵², que determinou a realização gradual e humanizada de reintegrações, com estudo social das famílias e busca de soluções habitacionais definitivas. Em 2023, a Portaria CNJ n.º 113 instituiu o Comitê Executivo Nacional de Soluções Fundiárias, voltado a apoiar os tribunais na implementação dessas comissões, com atribuições de consultoria, capacitação e monitoramento.⁷⁵³ Abaixo no Qr code a decisão completa:

⁷⁵⁰ STF, ADPF 828, 2025j, evento 1002.

⁷⁵¹ STF, ADPF 828, 2025j, evento 1039.

⁷⁵² Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Resolução n. 510/2023 (visitas técnicas e despejos), 2023a.

⁷⁵³ Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Portaria n. 113/2023 (Comitê Executivo de Soluções Fundiárias), 2023c.

Figura 3 - Quadro: Decisão estrutural completa 31/10/2022 (ADPF 828) (Qr Code)



Fonte: Elaboração própria.

Os memoriais foram apresentados.⁷⁵⁴ Desde 27 de agosto de 2025, o processo encontra-se concluso para o relator.⁷⁵⁵

5.2.2. ADPF 976 e a população em situação de rua: plano nacional, federalismo de adesão e desafios de implementação

Historicamente rotuladas como “indigentes”, “mendigos” ou “pedintes”, as pessoas em situação de rua foram alvo de um estigma linguístico que reforça percepções depreciativas, obscurecendo a complexidade de fatores como pobreza extrema, ruptura de vínculos familiares, transtornos mentais e uso de substâncias psicoativas.⁷⁵⁶ Por sua vez, a conceituação recente consagrada no art. 1º da Lei n.º 14.821/2024 (PNTC PopRua)⁷⁵⁷ visa afastar o estigma e reconhecer esse grupo como heterogêneo, caracterizado pela ausência de moradia e pelo uso de espaços públicos ou acolhimentos provisórios, frequentemente associado a múltiplas vulnerabilidades.

⁷⁵⁴ STF, ADPF 828, 2025j, eventos 1113, 1115 e 1119.

⁷⁵⁵ Última consulta em 12 de setembro de 2025.

⁷⁵⁶ Biandaro, Entre a rua e os direitos, 2024, p. 71-72.

⁷⁵⁷ Brasil, Lei n. 14.821/2024 (PNTC PopRua), 2024b.

Segundo o Cadastro Único, divulgado pelo OBPopRua/POLOS-UFMG, a população em situação de rua cresceu cerca de 25% em um ano: de 261.653 (dez/2023) para 327.925 (dez/2024). O aumento é 14 vezes superior ao observado onze anos antes; a Região Sudeste concentra 63% desse contingente, com São Paulo em números absolutos, baixa escolaridade predominante e mínima inserção laboral formal.⁷⁵⁸ Levantamentos prévios reforçam o quadro: em 2008, 70,9% exerciam alguma atividade remunerada, mas apenas 1,9% tinham emprego formal; em 2019, em São Paulo, 62,4% recebiam até R\$ 658 mensais, 18,9% até R\$ 119, e 15% não possuíam renda; 88,5% não acessavam benefícios sociais e enfrentavam barreiras a saúde, transporte, documentação e serviços essenciais.⁷⁵⁹

A política específica é tardia e fruto de pressão social: a PNPSR foi criada apenas em 2009, após o reconhecimento constitucional da assistência social e a LOAS (Lei n.º 8.742/1993), com estruturação do SUAS em 2004. A Chacina da Sé (2004) catalisou a mobilização, originando o Movimento Nacional da População em Situação de Rua; entre 2007 e 2008, pesquisas nacionais mapearam perfis socioeconômicos, culminando na política nacional.^{760,761} A implementação, contudo, permaneceu frágil: o art. 7º do Decreto de 2009 previa contagens periódicas não realizadas; o único levantamento nacional completo é de 2008; em 2014, 0,4% dos municípios tinham comitês gestores (7,1% em 2019); a oferta de abordagem social caiu de 22,3% (2009) para 12% (2012).⁷⁶²

A desarticulação federativa é crítica, inclusive em grandes centros: São Paulo, com mais de 40% da população em situação de rua, não implementara o comitê estadual previsto na Lei n.º 16.544/2017; no Rio

⁷⁵⁸ Agência Brasil, Aumento da população em situação de rua, 2025b.

⁷⁵⁹ Gouvêa; Sadami; Vísipico, Litigância constitucional dos direitos da população em situação de rua, 2023, p. 22.

⁷⁶⁰ Biandaro, Entre a rua e os direitos, 2024, p. 74-82.

⁷⁶¹ A pesquisa pode ser consultada em: Brasil, Rua, aprendendo a contar, 2009b.

⁷⁶² Gouvêa; Sadami; Vísipico, Litigância constitucional dos direitos da população em situação de rua, 2023, p. 43-44.

de Janeiro (8,9% do total), o comitê gestor estadual só foi criado em 2022. A omissão agravou-se entre 2018-2022, com desarticulação institucional e ausência de novas políticas; durante a pandemia, houve aumento de 38% no número de pessoas em situação de rua, sem planejamento para mitigar seus impactos.⁷⁶³

Em 22 de maio de 2022, a REDE, o PSOL e o MTST ajuizaram a ADPF 976, expressamente qualificada como litígio estrutural, para reconhecimento de um Estado de Coisas Inconstitucional decorrente da violação sistemática e persistente de direitos da população em situação de rua. A inicial apontou omissões legislativas e orçamentárias, agravadas pela pandemia, com aumento de 140% desde 2012; destacou mortes por frio e ausência de abrigos, enquanto as medidas estatais restringiam-se a ações pontuais. Diante disso, requereu 42 medidas estruturais dirigidas a União, Estados, DF e Municípios, inclusive com requisições de bens, para proteção dos direitos à vida, dignidade, saúde e moradia.⁷⁶⁴ O quadro completo dos pedidos da inicial pode ser acessado no Qr Code abaixo:

Figura 4 – Quadro completo pedidos da petição inicial (ADPF 976) (Qr Code)



Fonte: Elaboração própria.

⁷⁶³ IPEA, População em situação de rua – nota, 2022.

⁷⁶⁴ STF, ADPF 976 – movimentação, 2025a, evento 1.

Em 25 de maio de 2022, o relator intimou, em cinco dias, o Presidente da República, Governadores e Prefeitos das capitais, visando a informações⁷⁶⁵; as manifestações foram apresentadas pela maioria.⁷⁶⁶ A Presidência da República e a AGU requereram a improcedência e o indeferimento das cautelares, afirmando já atuar na promoção e proteção de direitos.⁷⁶⁷ A PGR manifestou-se pela improcedência e indeferimento, invocando separação de poderes e criação de despesa sem previsão orçamentária.⁷⁶⁸

Designou-se audiência pública em 5 de setembro de 2022, realizada em 21 e 22 de novembro, com quase oito horas de discussões e 81 participações^{769, 770} Em 29 de novembro de 2022, os autores formularam tutela incidental, reforçando os pedidos com base na audiência.⁷⁷¹

A partir de 2023, houve inflexão institucional, aumentando algumas proteções às pessoas em situação de rua: o Decreto n.º 11.472/2023 reformulou o CIAMP-Rua, ampliando articulação e fiscalização; o Decreto n.º 11.341/2023 criou a Diretoria de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua (DDPR), fortalecendo o tema no Executivo federal.⁷⁷²

Em 25 de julho de 2023, o Ministro Alexandre de Moraes reconheceu o estado de coisas inconstitucional da população em situação de rua e deferiu parcialmente a cautelar estrutural, com três eixos: prevenção, garantia

⁷⁶⁵ STF, ADPF 976 – movimentação, 2025a, evento 13.

⁷⁶⁶ O Estado do Rio de Janeiro e os Municípios de Rio Branco, Maceió, Macapá, Fortaleza, Goiânia, São Luís, Cuiabá, Campo Grande, João Pessoa, Teresina, Boa Vista e Florianópolis deixaram de prestar informações (STF, ADPF 976 – movimentação, 2025a, evento 285). Os demais apresentaram manifestações em: STF (2025a, eventos 68, 69, 79, 82, 86, 88, 95, 107, 114, 117, 121, 126, 155, 158, 165, 167, 177, 183, 187, 193, 199, 214, 220, 224, 228, 230, 232, 239, 243, 247, 251, 257, 290, 296, 300, 303, 307, 348).

⁷⁶⁷ STF, ADPF 976 – movimentação, 2025a, evento 174 e 294.

⁷⁶⁸ STF, ADPF 976 – movimentação, 2025a, evento 305.

⁷⁶⁹ A transcrição completa da audiência pode ser acessada no canal oficial do STF no youtube: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADPF976_Transcricoes.pdf.

⁷⁷⁰ STF, ADPF 976 – movimentação, 2025a, eventos 347 e 365.

⁷⁷¹ STF, ADPF 976 – movimentação, 2025a, evento 675.

⁷⁷² BRASIL, MDH. Plano Nacional Ruas Visíveis, 2023b.

de direitos e saída das ruas. Determinou à União elaborar, em 120 dias, plano de ação com participação social, mapeamento, inclusão e combate à aporofobia; reconheceu a Política Nacional de 2009 como vinculante a todos os entes; impôs obrigações imediatas a Estados, Municípios e DF (vedação de remoções forçadas e arquitetura hostil; padrões mínimos de higiene e equipamentos públicos de apoio). A decisão foi referendada em 22 de agosto de 2023.⁷⁷³ O quadro completo da decisão liminar pode ser acessado no Qr Code abaixo:

Figura 5 – Quadro completo da decisão liminar de 25/7/2023 (ADPF 976) (Qr Code)



Fonte: Elaboração própria.

A decisão foi remetida aos Ministérios Públicos Estaduais para fiscalização regional. Em 27 de setembro de 2023, os autores embargaram de declaração, solicitando homologação e monitoramento do plano pelo STF, com apoio do Comitê PopRua Jud; priorização habitacional; busca ativa para inclusão no CadÚnico; e cronograma mínimo de ações itinerantes.⁷⁷⁴ Em 4 de dezembro de 2023, a União apresentou o “Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua”⁷⁷⁵, ⁷⁷⁶ abrindo-se vista aos autores.⁷⁷⁷

⁷⁷³ STF, ADPF 976 – movimentação, 2025a, evento 584 e 794.

⁷⁷⁴ STF, ADPF 976 – movimentação, 2025a, evento 803.

⁷⁷⁵ Brasil, MDH. Plano Nacional Ruas Visíveis, 2023b.

⁷⁷⁶ STF, ADPF 976 – movimentação, 2025a, evento 914-920;

⁷⁷⁷ STF, ADPF 976 – movimentação, 2025a, evento 922.

Os requerentes apontaram ausência de participação efetiva do CIAMP-Rua (formalizado somente ao final do prazo) e insuficiências frente aos três eixos da liminar, com omissões em água potável, banheiros públicos e zeladoria urbana — todos expressamente previstos na liminar. No eixo moradia, criticaram a redução do conceito a “casa”, sem os atributos de moradia digna (habitabilidade, localização, acesso a serviços), a falta de estratégias habitacionais estruturais (locação social, moradia assistida) e a ausência de medidas de prevenção a despejos e reintegrações. Destacaram ainda assimetria orçamentária: R\$ 575 milhões para assistência social, mas apenas R\$ 1,2 milhão para trabalho e R\$ 3,7 milhões para habitação (menos de 1% do total). Sustentaram que, embora a assistência social seja essencial, ela não assegura autonomia a longo prazo.⁷⁷⁸

Reiterou-se o pedido de implementação monitorada com apoio do Comitê Nacional PopRua Jud (CNJ, Res. n.º 425/2021), citando precedentes (ADPFs 347, 635, 709 e 742), prazo de 30 dias para nova manifestação e remessa ao CESAL/STF para construção colaborativa com participação do CIAMP-Rua; subsidiariamente, homologação parcial com ressalvas.⁷⁷⁹ A Pastoral do Povo de Rua (*amicus*), por Padre Júlio Lancelotti, reforçou críticas: formalização institucional não convertida em ações; inadequação de contêineres e “guetos”; defesa da locação social; ausência de mapeamento; barreiras ao CadÚnico, saúde e assistência; e efeitos da especulação imobiliária e da aporofobia.⁷⁸⁰

Em 19 de fevereiro de 2024, a PGR, embora antes contrária à ação, convergiu com os autores: o plano federal não priorizou moradia como eixo estruturante; alocou recursos ínfimos a habitação; omitiu prevenção a despejos e reintegrações; careceu de indicadores objetivos; e demandou monitoramento, com participação efetiva do MNPR, CIAMP-Rua e

⁷⁷⁸ STF, ADPF 976 – movimentação, 2025a, evento 928.

⁷⁷⁹ STF, ADPF 976 – movimentação, 2025a, evento 928.

⁷⁸⁰ STF, ADPF 976 – movimentação, 2025a, evento 1.004.

entidades de direitos humanos. Sugeriu grupo interinstitucional (MPF, DPU, CNDH e sociedade civil) para acompanhamento e aprimoramento contínuo.⁷⁸¹

No curso da ação, reportou-se descumprimento da liminar por Balneário Camboriú/SC⁷⁸², cuja denúncia foi oriunda do MP/SC. O relator intimou a PGR, que sugeriu remessa ao CADEC/STF para medidas conciliatórias.⁷⁸³ Em janeiro de 2025, a Deputada Federal Luciene Cavalcante denunciou a construção de muro na “Cracolândia”, em São Paulo, como violação da liminar; o relator intimou o Município.⁷⁸⁴ A resposta alegou substituição de tapumes e objetivo de segurança viária.⁷⁸⁵ Em 28 de abril de 2025, o relator acolheu as justificativas: a obra teria substituído estruturas anteriores, sem impedir acesso de saúde e assistência, nem isolar a área; registrou-se aumento de abordagens sociais e oferta de leitos, concluindo pela finalidade de segurança pública.⁷⁸⁶ Em maio de 2025⁷⁸⁷ o PGJ do Espírito Santo denunciou o traslado de pessoas em situação de rua do Município de Cabo Frio/RJ a Linhares/ES.

A última decisão foi proferida em 7 de julho de 2025, intimando as partes sobre os ofícios oriundos do Estado do RJ e do Estado de ES.⁷⁸⁸ Os autos estão atualmente com remessa à PGR. Ainda não há decisão sobre os embargos dos autores nem homologação do plano federal apresentado em 4 de dezembro de 2023.⁷⁸⁹

⁷⁸¹ STF, ADPF 976 – movimentação, 2025a, evento 980.

⁷⁸² STF, ADPF 976 – movimentação, 2025a, evento 992.

⁷⁸³ STF, ADPF 976 – movimentação, 2025a, evento 991 e 994.

⁷⁸⁴ STF, ADPF 976 – movimentação, 2025a, evento 1.017 e 1.018.

⁷⁸⁵ STF, ADPF 976 – movimentação, 2025a, evento 1.028.

⁷⁸⁶ STF, ADPF 976 – movimentação, 2025a, evento 1.060.

⁷⁸⁷ STF, ADPF 976 – movimentação, 2025a, evento 1.068.

⁷⁸⁸ STF, ADPF 976 – movimentação, 2025a, evento 1.100.

⁷⁸⁹ Última consulta em 12 de setembro de 2025.

5.2.3. ADPF 635 e a segurança pública no Rio de Janeiro: controle judicial da letalidade policial e resistência institucional

A ADPF 635 (Brasil, 2025b), conhecida como “ADPF das Favelas”, foi proposta para enfrentar a violência letal praticada pelo Estado nas periferias do Rio de Janeiro e promover a reorientação das políticas de segurança pública à luz do Estado Democrático de Direito. Não se trata do primeiro litígio estrutural sobre letalidade policial no Estado: em 2015, o caso Favela Nova Brasília chegou à Corte Interamericana de Direitos Humanos, que, em 2017, reconheceu a gravidade de operações realizadas em 1994 e 1995 — com 26 mortes, incluindo quatro crianças, e violência sexual contra três adolescentes — e impôs medidas estruturais de reforma, como relatórios anuais de letalidade, investigações independentes, metas de redução, capacitação e participação de vítimas, além de monitoramento contínuo.^{790,791}

Essa condenação internacional influenciou diretamente a formulação da ADPF 635 e evidenciou a natureza estrutural do problema, marcado por causalidades históricas e difusas que demandam mudanças institucionais e culturais — inclusive o enfrentamento do punitivismo e do racismo institucional.⁷⁹² Apesar disso, o Brasil cumpriu apenas medidas reparatorias (itens 13, 22 e parte do 21), mantendo-se inerte quanto às obrigações estruturais mais relevantes.⁷⁹³

Em 19 de novembro de 2019, o PSB ajuizou a ADPF 635⁷⁹⁴, descrevendo um Estado de Coisas Inconstitucional na política de segurança pública fluminense, com práticas letais e discriminatórias contra

⁷⁹⁰ Eduarda Peixoto da Cunha França desenvolve o tema em um livro: *Litígios estruturais no SIDH*, 2024.

⁷⁹¹ CIDH, *Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil*, 2017.

⁷⁹² França; Pedrosa; Nóbrega, *Violações estruturais no SIDH: Favela Nova Brasília*, 2023, p. 13-18 e 25.

⁷⁹³ CIDH, *Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil*, 2017.

⁷⁹⁴ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b.

moradores de favelas — majoritariamente negros e pobres. Entre janeiro e setembro de 2019, a polícia matou 1.402 civis (média de cinco por dia), número superior ao registrado nos Estados Unidos no mesmo período (717), em operações sem planejamento adequado e sem exigências legais como ambulâncias, câmeras ou GPS; em 2017, apenas 37% das mortes investigadas resultaram em denúncia. Sob o governo Witzel, teriam se intensificado o uso de helicópteros como plataformas de tiro, a atuação de snipers e a redução de transparência. As violações alcançaram também direitos à moradia e à educação: em 2018, mais de 300 tiroteios ocorreram nas imediações de escolas e creches, com 1.227 disparos num raio de 300 metros — um terço envolvendo policiais —, o que levou ao fechamento de escolas por cerca de 40 dias nas áreas mais afetadas.⁷⁹⁵

A petição inicial formulou pedidos cautelares que, em síntese, buscavam restringir o uso da força (com proibição de helicópteros como plataforma de tiro e suspensão de dispositivos estaduais), vedar mandados genéricos e disciplinar buscas domiciliares, assegurar ambulâncias e preservação de vestígios, limitar operações próximas a escolas, creches e hospitais, ampliar transparência (com divulgação de protocolos, relatórios pós-operação, GPS em viaturas e câmeras em fardas), garantir investigações autônomas e participação de vítimas, e coibir incentivos à letalidade.⁷⁹⁶ Requereu-se, ainda, a apresentação, em 90 dias, de um plano estadual de redução da letalidade policial, já na petição inicial as diretrizes mínimas do

⁷⁹⁵ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 1, p. 20-37.

⁷⁹⁶ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 1, p. 85-89.

plano, e defenderam também a definição de metas, cronograma, orçamento e elaboração participativa.^{797, 798}

No despacho inicial de 2 de dezembro de 2019, o relator, Ministro Edson Fachin, determinou a oitiva do Governador e da Procuradoria-Geral de Justiça em dez dias, seguida de manifestação da AGU e da PGR em cinco dias, e apensou a ação à ADO 594⁷⁹⁹.⁸⁰⁰ A AGU, o Governador e a PGR defenderam o não conhecimento ou a improcedência, alegando que a ADPF não poderia impor plano minucioso ao Executivo nem transformar o STF em legislador positivo sem omissão deliberada e persistente; o então Governador Wilson Witzel apontou inépcia, viés político e violação à separação dos poderes e ao regime de recuperação fiscal.⁸⁰¹ Em 24 de abril de 2020, o relator votou pelo deferimento parcial das cautelares, mas o julgamento virtual foi suspenso por pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes.⁸⁰²

Com o agravamento da pandemia de COVID-19, o requerente e *amici curiae* formularam cautelar incidental para suspender operações policiais, excetuadas “situações absolutamente excepcionais”. A medida foi deferida monocraticamente em 5 de junho de 2020 e referendada pelo

⁷⁹⁷ Propuseram diretrizes mínimas ao plano: aprimoramento da formação policial com foco em direitos humanos e racismo, protocolos de uso da força conforme padrões internacionais, ações contra a filtragem racial, apoio psicológico e afastamento de agentes envolvidos em mortes. Defenderam que o plano fosse elaborado participativamente, com a contribuição da sociedade civil, Defensoria, MP e OAB, além de submetido a audiência pública no Rio de Janeiro. Requereram sua homologação pelo Plenário do STF e o monitoramento contínuo da implementação, com fiscalização pública e institucional (STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 1, p. 84-85).

⁷⁹⁸ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 1, p. 84-85.

⁷⁹⁹ A ADO 594 propõe um conjunto de medidas voltadas à redução da letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro. Posteriormente, em despacho datado de 2 de abril de 2020, considerando a amplitude dos pedidos formulados, foi determinado o desapensamento da ADPF 594 (STF, ADO 594, 2019; STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 79).

⁸⁰⁰ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 38.

⁸⁰¹ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, eventos 43, 61, 63 e 75.

⁸⁰² STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 1, p. 121.

Plenário em 4 de agosto de 2020; o Estado criticou a decisão, afirmando que ela criaria “zonas de proteção ao crime organizado”⁸⁰³.

Na cautelar incidental, o Ministro Edson Fachin suspendeu operações policiais em comunidades do Rio durante a pandemia, autorizando-as apenas em casos “absolutamente excepcionais”, como risco iminente à vida, mediante justificativa escrita e comunicação imediata ao MP estadual.⁸⁰⁴ Em resposta, o Estado, por meio da Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional (SSPIO), criticou a medida, alegando que ela favoreceria facções e milícias, criaria “zonas de proteção ao crime organizado” e comprometeria investigações, serviços públicos e o processo eleitoral. Argumentou que, diante da violência estrutural, toda operação já seria, por natureza, excepcional.⁸⁰⁵

Em 18 de agosto de 2020, a Corte apreciou os pedidos da inicial, cujo julgamento havia sido suspenso pelo pedido de vista, e os deferiu parcialmente: restringiu o uso de helicópteros, determinou preservação de vestígios e documentação pericial de mortes, impôs limites a operações perto de escolas, creches e hospitais, atribuiu ao Ministério Público a investigação de crimes envolvendo agentes — com oitiva de vítimas e familiares — e suspendeu o art. 1º do Decreto 46.775/2019; por outro lado, indeferiu a exigência de plano estrutural, o detalhamento de mandados, a obrigatoriedade de ambulâncias, o envio de informações ao MP, a suspensão de sigilos de protocolos e a instalação de GPS e câmeras.⁸⁰⁶

Os autores opuseram embargos de declaração apontando contradições e omissões — inclusive quanto ao plano, à ampliação da prioridade investigativa para adolescentes e à suspensão de sigilo.⁸⁰⁷

⁸⁰³ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, eventos 124, 128, 229 e 234.

⁸⁰⁴ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 128.

⁸⁰⁵ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 229.

⁸⁰⁶ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 563.

⁸⁰⁷ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 254.

O julgamento dos embargos iniciou-se entre 21 e 28 de maio de 2021, com voto pelo acolhimento, mas foi novamente interrompido por vista do Ministro Alexandre de Moraes.⁸⁰⁸ Antes disso, porém, diante de sucessivos relatos de descumprimento das cautelares, o relator requisitou informações e relatórios e convocou audiência pública, realizada em 16 e 19 de abril de 2021, com 81 inscrições, para subsidiar a elaboração de um plano de redução da letalidade e apoiar o CNMP no controle externo da atividade policial.⁸⁰⁹

Na sequência, os autores protocolaram segundo pedido cautelar incidental visando reforçar transparência e responsabilização, denunciaram sigilo generalizado e requereram investigação pelo MPF; em 30 de junho de 2021, o relator determinou a divulgação pública de relatórios operacionais e a instauração de investigação pelo MPF com apoio da Polícia Federal.⁸¹⁰ O Estado interpôs agravo interno, em 16 de agosto de 2021, alegando que as medidas extrapolavam os limites da cautelar inicial e comprometiam estratégias de segurança.⁸¹¹

Em 2 de fevereiro de 2022, o Plenário reconheceu expressamente o caráter estrutural da ADPF 635, deu parcial provimento aos embargos e estabeleceu critérios constitucionais para o uso de força letal por agentes estatais — esgotamento de meios não letais, necessidade estrita de proteção à vida ou prevenção de dano grave e existência de ameaça concreta e iminente —, determinando investigação imparcial pelo Ministério Público em toda ocorrência com risco à vida ou morte. Nessa decisão, o Tribunal reavaliou pontos antes indeferidos e passou a exigir a apresentação, em 90 dias, de um plano de redução da letalidade, a presença de ambulâncias em operações, a instalação de GPS em viaturas e câmeras em fardas em até 180

⁸⁰⁸ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, eventos 381 e 1142, p. 14.

⁸⁰⁹ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, eventos 265, 306, 342, 345, 444 e 352.

⁸¹⁰ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, eventos 417, 444 e 469.

⁸¹¹ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 469.

dias, além de disciplinar buscas domiciliares e manter a suspensão do sigilo de protocolos; assentou também parâmetros internacionais de uso da força, prioridade investigativa para mortes de crianças e adolescentes e a criação do Grupo de Trabalho “Polícia Cidadã” no âmbito do CNJ, indeferindo, porém, pedidos de investigação pelo MPF de descumprimentos e de apuração da atuação do GAESP/MPRJ.⁸¹²

Em 22 de março de 2022, o Estado apresentou o Plano de Redução da Letalidade (Decreto n.º 47.802), alvo de críticas dos autores e *amici* por ausência de participação social, metas, cronograma, indicadores, orçamento e diretrizes essenciais (formação em direitos humanos, protocolos de abordagem, apoio psicológico, afastamento provisório de policiais envolvidos em mortes, câmeras e GPS). Em 27 de maio de 2022, o relator rejeitou o plano, fixou prazo de 30 dias para consulta formal a MPRJ, DPERJ e OAB e determinou audiência pública.⁸¹³ Denúncias subsequentes apontaram descumprimentos quanto ao acesso a documentos e à priorização de equipamentos nas áreas mais vulneráveis.⁸¹⁴

Em 14 de dezembro de 2022, o Estado apresentou nova versão (Decreto n.º 48.272), afirmando ter considerado manifestações oriundas das audiências, mas os autores requereram nova rejeição pela persistente generalidade e falta de metas, indicadores e monitoramento independente, além da omissão relativa a ambulâncias e câmeras.⁸¹⁵ Dois dias depois, os autores requereram a rejeição do novo plano, apontando sua persistente generalidade, ausência de metas, cronograma, parâmetros objetivos e criticando o conteúdo, principalmente diante das obrigações antes impostas — como a exigência de ambulâncias, instalação de câmeras — e a exclusão de instâncias independentes no monitoramento da execução

⁸¹² STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 568.

⁸¹³ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, eventos 521, 530 e 554.

⁸¹⁴ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 564.

⁸¹⁵ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 612 e 616.

do plano.⁸¹⁶ O relator, então, ordenou a apresentação de cronograma para instalação de câmeras e GPS no BOPE, na CORE e em unidades de maior letalidade; o Estado informou implantação parcial em batalhões convencionais e inexistência de previsão para unidades especiais, alegando risco a estratégias, ao que se seguiram acusações de má-fé e de ausência de transparência por parte dos autores.⁸¹⁷

Em resposta, o Estado informou a instalação parcial em batalhões convencionais, alegando que o sistema de gravação ainda estava em fase de licitação. Quanto às unidades especiais, declarou não haver previsão de implantação, sob o argumento de que a divulgação das imagens comprometeria estratégias operacionais, e solicitou a reconsideração da determinação judicial, ou a conversão da petição em agravo regimental.⁸¹⁸ Os autores acusaram o Estado de litigar de má-fé, alegando omissões deliberadas, dados ambíguos e resistência injustificada ao cumprimento das decisões. Criticaram, ainda, a persistente ausência de metas e indicadores nos planos e denunciaram a não implementação de câmeras e GPS justamente nas unidades mais letais, como o BOPE e a CORE.⁸¹⁹

Buscando esclarecer o alcance das ordens e as dificuldades operacionais, o relator remeteu os autos ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) e ao Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC) do STF em 1º de fevereiro de 2023; realizaram-se audiências e troca de quesitos, com consenso em 14 de maio de 2023 sobre a fiscalização permanente da instalação das câmeras.⁸²⁰ Em 5 de junho de 2023, o relator reiterou a obrigatoriedade de câmeras corporais e GPS em todas as unidades, priorizando aquelas que atuam em favelas, determinou

⁸¹⁶ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 618.

⁸¹⁷ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 622.

⁸¹⁸ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 628.

⁸¹⁹ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 637.

⁸²⁰ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, eventos 642, 684, 703, 710, 725 e 746.

a regulamentação, com base científica, de eventuais exceções por atividades de inteligência, garantiu acesso direto do MP às gravações em 30 dias, entrega regular dos registros à Defensoria Pública e acesso de vítimas e familiares, além de impor transparência ativa; o Estado opôs embargos e pleiteou prorrogações.⁸²¹

Paralelamente, em 27 de março de 2023, o CNJ encaminhou parecer do GT “Polícia Cidadã”, com 21 recomendações que incluíam compromisso explícito com o antirracismo, criação de comissão independente de monitoramento com maioria da sociedade civil, meta de redução de 70% da letalidade em um ano, conceito claro de “excepcionalidade” das operações, rastreabilidade de armas e munições, atenção às vítimas, planejamento e comunicação detalhados ao MP, uniformização terminológica (“Morte por Intervenção de Agente de Estado”), indicadores de legalidade, relatórios sobre policiais envolvidos em mortes, participação das vítimas, independência pericial e restrições a helicópteros e a operações próximas a escolas e hospitais, além de monitoramento pelo próprio CNJ e integração de políticas sociais.⁸²² Abaixo quadro completo no Qr Code:

Figura 6 - Quadro: Parecer “Polícia Cidadã” do CNJ (ADPF 635) (Qr Code)



Fonte: Elaboração própria.

⁸²¹ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, eventos 83, 782, 791 e 839.

⁸²² STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 717.

Em 23 de novembro de 2023, o relator criticou a ausência de metas e indicadores no plano estadual, remeteu o caso ao Núcleo de Processos Estruturais do STF para nota técnica, convocou nova audiência e determinou inspeções do CNJ e da Corregedoria Nacional nos plantões do TJRJ para verificar o cumprimento das decisões e a comunicação das operações ao Judiciário; o Estado embargou, impugnando a meta de 70% e sustentando que o compromisso antirracista exigiria anuência do governador. 823

A Nota Técnica 05/2023 (NUPEC/SG/STF) reputou insuficiente o plano, recomendando reformulação com metas objetivas, transparência, controle social e fiscalização independente, incorporação de padrões internacionais de direitos humanos, criação de instância independente de monitoramento (vinculada ao CNJ), definição objetiva de “excepcionalidade”, regulamentação do uso e do controle de imagens das 13 mil câmeras, revisão de arquivamentos pelo MP-RJ (99,2%) baseados somente em depoimentos policiais, protocolos operacionais, atenção às vítimas, autonomia da perícia e mecanismos robustos de transparência.⁸²⁴ Um segundo grupo do CNJ inspecionou os plantões do TJRJ e propôs medidas sobre excepcionalidade, perícia, comunicação com o MP e acesso a registros; autores e amici criticaram o tom do relatório, mas concordaram com recomendações de transparência e controle. 825

Em 7 de dezembro de 2023, o NUPEC e o NUSOL conduziram audiência técnica que distribuiu tarefas, com cumprimento previsto até final de janeiro de 2024: ao Estado, a apresentação de conceito de excepcionalidade alinhado à ONU, metas de redução, medidas de controle de armamento, normas para participação de vítimas, protocolo para operações em escolas, relatório sobre apoio psicológico, manifestação

⁸²³ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 842 e 853.

⁸²⁴ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 848.

⁸²⁵ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, eventos 915 e 929.

sobre autonomia pericial e revisão das métricas de letalidade; aos autores, a minuta de regulamentação do direito de participação das vítimas e contribuições para a definição de excepcionalidade.⁸²⁶

Em seguida, os autores, com a Defensoria Pública do Estado, apresentaram minuta normativa sobre a participação de vítimas em investigações; o MPRJ instaurou inquérito civil para ampliar transparência e controle sobre socorro em operações e preservação de locais de crime, apontando resistência institucional e necessidade de supervisão judicial mais rigorosa. ⁸²⁷

Em março de 2024, o relator intimou o Estado a se manifestar sobre denúncias de descumprimento feitas pelos autores e pela PGR; em abril, os requerentes solicitaram a criação de Sala de Monitoramento do uso de câmeras (com apoio do NUPEC), a intimação do Estado quanto à participação das vítimas e o envio dos autos à PGR para apuração de desobediência; o Estado respondeu com resoluções sobre segurança escolar, apoio psicológico e metas de redução, que os autores reputaram insuficientes e contrárias às diretrizes da CIDH e do STF, reiterando a necessidade de metas mais ambiciosas, autonomia pericial e definição precisa da excepcionalidade; após operação no Complexo da Maré com denúncias de toque de recolher e ameaças, requereram ofício ao Governador sobre o uso de câmeras e o cumprimento das decisões.⁸²⁸

Audiências técnicas de 7 de maio e 18 de junho de 2024 concentraram-se em três eixos: operações perto de escolas, indicadores para acompanhamento psicossocial de policiais e norma de acesso à informação para vítimas e familiares. ⁸²⁹ Em julho de 2024, nova nota técnica do NUPEC/NUSOL sistematizou temas não debatidos, avanços

⁸²⁶ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 889.

⁸²⁷ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 848.

⁸²⁸ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, eventos 906, 926, 957, 968, 998 e 1008.

⁸²⁹ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, eventos 956, 983 e 1035

(como a expansão de câmeras, com 100% de uso no BOPE, e a redução da letalidade de 1.814 mortes em 2019 para 871 em 2023, ou -52%), pontos de menor complexidade, conflitos remanescentes e sugestões para decisões finais, incluindo avaliação psicológica obrigatória pós-letalidade, indicadores de atendimento pré-hospitalar, norma de participação das vítimas, autonomia da polícia científica, protocolo de excepcionalidade em escolas e unidades de saúde, transparência sobre MIAE e meta anual de redução. 830 Uma série de sugestões foram feitas pelo NUPEC, o que pode ser acessado no Qr Code abaixo:

Figura 7 – Quadro: Sugestões NUPEC (ADPF 635) (Qr Code)



Fonte: Elaboração própria.

Na fase final, os autores reiteraram a configuração do Estado de Coisas Inconstitucional, solicitaram a confirmação das cautelares (câmeras, limites a helicópteros, perícia independente), a rejeição do plano estadual e o monitoramento contínuo pelo STF — com Sala de Monitoramento e uma Comissão Independente de Supervisão da Atividade Policial vinculada ao CNDH — e sustentaram a meta de redução de 70% da letalidade; a Defensoria Pública apoiou, enfatizando protocolos contra filtragem racial; o MPRJ defendeu confirmação das cautelares e fornecimento de dados completos e georreferenciados, propondo assumir o monitoramento;

⁸³⁰ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 1045.

o Estado pugnou pelo não conhecimento, negou a existência de ECI e atribuiu os problemas à esfera nacional.⁸³¹

O julgamento do mérito iniciou-se em 13 de novembro de 2024, foi retomado em 5 de fevereiro de 2025 com voto do relator pela parcial procedência para confirmar cautelares, e concluiu-se em 3 de abril de 2025 com a homologação parcial do plano estadual.⁸³² Os Ministros proferiram voto consensual, modificando alguns pontos do voto do Relator.

O Plenário, em voto consensual, preservou medidas já lançadas pelo relator: obrigatoriedade de ambulâncias em operações com risco de confronto, preservação de vestígios, controle pelo Ministério Público conforme o Protocolo de Minnesota e envio de dados georreferenciados ao Governo Federal. Fixou-se prazo de 180 dias para implementação de câmeras corporais e GPS, com exceções para diligências sigilosas. Determinou-se à Polícia Federal a instauração de inquéritos sobre crimes interestaduais e violações de direitos humanos por facções e milícias, com apoio da União, e impôs-se ao Estado do Rio de Janeiro a elaboração de plano de reocupação territorial, orientado pelo urbanismo social, para assegurar presença estatal permanente em áreas dominadas por organizações criminosas.

Ainda no voto consensual, não se declarou o Estado de Coisas Inconstitucional e homologou-se parcialmente o plano estadual, com exigências complementares e indicadores adicionais. O comitê de acompanhamento proposto no voto singular foi substituído por Grupo de Trabalho coordenado pelo CNMP, de caráter consultivo e prazo inicial de dois anos. O afastamento de agentes com padrão de letalidade passou a depender de avaliação psicossocial, com retorno a critério da corporação. O controle judicial foi reafirmado sobretudo *a posteriori*, preservando a competência policial para avaliar o uso da força e sem vedações prévias

⁸³¹ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, eventos 1081, 1130, 1083 e 1091.

⁸³² STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 1193.

territoriais ou de armamento. Manteve-se o uso de helicópteros conforme a regulamentação estadual; para escolas e hospitais, impuseram-se restrições com possibilidade de uso em casos de necessidade. Foi indeferida a proibição de mandados genéricos (mantido o Tema 280). A transparência concentrou-se na fase pós-operação, com simplificação procedimental; quanto à perícia, optou-se por reforçar a autonomia técnica, sem vedação específica a peritos vinculados à Polícia Civil; e a participação social ocorrerá por reuniões públicas do GT, sem composição fixa.⁸³³ A comparação entre o voto do relator pode ser acessada no Qr Code abaixo:

Figura 8 - Quadro: Comparação entre o voto proferido pelo relator e o voto consensual da Turma (ADF 635) (Qr Code)



Fonte: Elaboração própria.

Foram opostos embargos de declaração pelo Estado do Rio de Janeiro⁸³⁴ e o processo encontra-se concluso ao relator desde 4 de agosto de 2025.⁸³⁵

⁸³³ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 1193.

⁸³⁴ STF, ADPF 635 – movimentação, 2025b, evento 1279.

⁸³⁵ Última consulta em 12 de setembro de 2025.

5.2.4. ACP Lagoa da Conceição e a governança ambiental colaborativa: percursos para o litígio estrutural em urbanismo no primeiro grau de jurisdição

A Lagoa da Conceição, no leste de Florianópolis (SC), é um ecossistema lagunar de alta relevância ambiental, social e cultural, conectado ao mar pelo canal da Barra da Lagoa. Reúne rica biodiversidade, sítios arqueológicos ligados a povos Sambaquis, Itararé e Carijós, e comunidades tradicionais como a Costa da Lagoa, tombada como patrimônio histórico natural; seu território abrange áreas protegidas como o Parque Estadual do Rio Vermelho, o Monumento Natural Municipal da Galheta e o Parque Municipal das Dunas. Desde os anos 1990, entretanto, o sistema sofre degradação contínua por esgoto sem tratamento, desmatamento, destruição de nascentes, canalizações e ocupações em APPs, com sinais vitais comprometidos e risco de danos irreversíveis a curto prazo.⁸³⁶

A gestão fragmentada — com sobreposição de competências e baixa coordenação entre instâncias estaduais e municipais — agrava o quadro. Apesar de ações coletivas do MP e de organizações civis, as respostas permanecem desarticuladas e ineficazes. O cenário piorou em janeiro de 2021 com o rompimento da barragem da lagoa de evaporação da CASAN, que despejou sedimentos, inundou cerca de 80 residências e motivou nova ACP de responsabilização e mitigação, que condenou civilmente a CASAN a reparar danos.⁸³⁷

Diante de um cenário onde apenas medidas repressivas e punitivas eram tomadas, em 19 de maio de 2021, três associações civis — ONG Costa Legal, UFECO e Associação Pachamama —, com assistência do GPDA e do OJE/UFSC, ajuizaram ACP de natureza estrutural (proc. 5012843-

⁸³⁶ SJSC, Petição inicial ACP 5012843-56.2021.4.04.7200, 2021, p. 7-17.

⁸³⁷ SJSC, Petição inicial ACP 5012843-56.2021.4.04.7200, 2021, p. 18-23.

56.2021.4.04.7200), distribuída à 6ª Vara Federal de Florianópolis, visando promover uma mudança profunda na gestão ambiental da Lagoa. A inicial diagnosticou falha sistêmica de governança socioambiental e requereu remédios estruturais, com destaque para a criação de uma Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), instância colaborativa sob supervisão judicial para formular, executar e monitorar um Plano Judicial de Ações com diagnóstico, diretrizes, cronogramas, metas verificáveis, audiências públicas e monitoramento de efetividade. Os autores sustentaram a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional ambiental, decorrente de “irresponsabilidade organizada”, apoiados em estudos do GPDA/UFSC.⁸³⁸

Antes de apreciar a liminar, o juízo intimou os réus.⁸³⁹ O MPF manifestou-se pelo deferimento⁸⁴⁰, enquanto Estado de SC, IMA, CASAN, Município e FLORAM defenderam o indeferimento, invocando separação de poderes, existência de medidas em curso e, pontualmente, ilegitimidade e incompetência.⁸⁴¹ Ao decidir, o juiz reconheceu problema estrutural e ECI, à luz de evidências científicas e inefetividade crônica, e deferiu a liminar para instituir a CJ-PLC, a ser estruturada em audiência de conciliação.⁸⁴²

O Estado e a CASAN interpuseram agravos de instrumento⁸⁴³, alegando ausência de urgência, sobreposição com políticas já existentes, violação à separação de poderes, vícios processuais e risco de encargos sem previsão orçamentária.⁸⁴⁴ Em 27 de julho de 2021, a relatora suspendeu a criação da CJ-PLC como órgão decisório e com orçamento, admitindo-a

⁸³⁸ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 1, p. 1-3; 53-56; 60-61.

⁸³⁹ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 3.

⁸⁴⁰ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 32.

⁸⁴¹ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, eventos 23, 26, 28 e 34.

⁸⁴² SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 41.

⁸⁴³ TRF4, AI 5029519-48.2021.4.04.0000, 2021a; TRF4, AI 5025622-12.2021.4.04.0000, 2021b.

⁸⁴⁴ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 155 e 188.

apenas consultiva, por respeito à autonomia do Executivo, compreendendo que a criação da CJ-PLC, nos moldes propostos, equivaleria à instituição de novo órgão público sem previsão legal, o que configuraria indevida ingerência judicial. Em 1º de dezembro 2021, a 4ª Turma confirmou por unanimidade, ratificando a compatibilidade com a jurisprudência do STF.

Na sequência, em audiência na data de 29 de julho de 2021, o juízo encaminhou a homologação do regimento e da composição da CJ-PLC, com manifestações dos réus; IMA e ARESC endossaram a natureza consultiva, enquanto CASAN, Município e FLORAM apresentaram impugnações genéricas.⁸⁴⁵

Nas contestações, os réus convergiram pela improcedência, reiterando separação de poderes e ausência de base legal; IMA e ARESC, porém, admitiram a viabilidade consultiva da Câmara; o Estado pleiteou exclusão do polo passivo, alegando legitimidade do IMA e do Município; a CASAN arguiu incompetência federal e litispendência com a ACP que já havia lhe condenado ao ressarcimento dos danos ambientais pelo rompimento da barragem.⁸⁴⁶ O MPF, por sua vez, opinou pela procedência.⁸⁴⁷

Os autores apresentaram réplica e proposta ajustada de regimento⁸⁴⁸, acompanhada de parecer do Prof. Marco Félix Jobim, que: (i) validou o processo estrutural para reorganizar políticas quando há falhas sistêmicas; (ii) assentou que medidas estruturais podem ser delineadas antes da sentença, de modo dinâmico e dialógico; (iii) afastou inépcia da inicial; e (iv) delineou o papel do juiz como garantidor da efetividade e supervisor da CJ-PLC.⁸⁴⁹ Um quadro elaborado para uma exposição mais detalhada do parecer pode ser acessado no Qr Code abaixo:

⁸⁴⁵ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, eventos 209, 258, 298, 305, 307, 310.

⁸⁴⁶ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, eventos 205, 294, 297, 301, 311.

⁸⁴⁷ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 340.

⁸⁴⁸ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 327 e 338.

⁸⁴⁹ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 338.

Figura 9 – Quadro: Parecer Marco Félix Jobim (ACP da Lagoa da Conceição) (Qr Code)



Fonte: Elaboração própria.

O juiz rejeitou as preliminares, designando audiência de saneamento.⁸⁵⁰ Em audiência, as partes ajustaram consensualmente o regimento — com diretrizes intersetoriais, criação do “Guardião da Lagoa” e cláusula de não geração de despesas —, homologado pelo juízo, que determinou edital para escolha dos representantes da sociedade civil.⁸⁵¹ Representantes foram indicados⁸⁵² e, em 4 de maio de 2023, realizou-se audiência para o primeiro diagnóstico: o juízo abriu prazo para juntada de estudo da UFSC e definiu 45 dias para o GT se manifestar sobre monitoramento da água, cumprimento de sentenças sobre ocupações irregulares, impactos do Plano Diretor e levantamento de infrações prescritas desde 2007.⁸⁵³

Após a audiência, a parte autora apontou falhas no monitoramento (mais de 80% dos dados da FLORAM imprecisos), juntou estudos da UFSC — incluindo a Nota Técnica 04/PES/2023, com parâmetros mais rígidos que a CONAMA 357/2005 — e requereu juntada, vista às rés e prazo ao GT.⁸⁵⁴ Nas respostas de CASAN, Município/FLORAM e IMA houve consenso sobre a centralidade das Estações de Tratamento de

⁸⁵⁰ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 348.

⁸⁵¹ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, eventos 423, 441, 486, 589.

⁸⁵² SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 605 e 608-611.

⁸⁵³ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 705.

⁸⁵⁴ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 725.

Esgoto (ETEs) e da urbanização desordenada e relativização do impacto isolado da Lagoa de Evapoinfiltração (LEI), mas divergências quanto à Nota Técnica e ao peso da LEI: a CASAN a criticou por simplificações e dados desatualizados; o Município destacou ações em curso (Pacto pelo Saneamento) e a falta de licenciamento da disposição oceânica; o IMA aderiu ao diagnóstico geral, mas defendeu a eficiência dos sistemas públicos de tratamento.⁸⁵⁵

A audiência de 29 de agosto de 2023 foi redesignada para 30 de novembro de 2023, quando se deliberou por reuniões mensais da CJ-PLC a partir de 8 de janeiro de 2024, eleição da presidência e reunião do GT; fixaram-se prazos para entrega de estudos do Plano Diretor e do Plano de Recuperação Ambiental, informações sobre autuações prescritas e levantamento de cumprimento de decisões sobre ocupações em margens da Lagoa.⁸⁵⁶ Em 21 de março de 2024, o juízo determinou o início do Plano Judicial (definição metodológica); em 17.5.2024, o GT apresentou a Recomendação n.º 1, remetida ao Prefeito e ao Presidente da Câmara, com nova audiência para 29 de agosto de 2024 voltada ao cronograma de implementação.⁸⁵⁷

Após a Recomendação n.º 1, a CASAN insistiu nos limites consultivos da CJ-PLC, apontando risco de imposição de obrigações sem análise técnica, financeira e legal e solicitando que a Câmara se abstivesse de deliberações não provocadas judicialmente; a FLORAM anuiu.⁸⁵⁸ Os autores responderam que a CJ-PLC assessora o juízo na construção de medidas estruturais, é permanente e paritária, ao passo que o GT é ad hoc e voltado à metodologia do Plano.⁸⁵⁹

⁸⁵⁵ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 752, 753 e 856.

⁸⁵⁶ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, eventos 752, 824, 827, 866, 889, 891 e 892.

⁸⁵⁷ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 914 e 974.

⁸⁵⁸ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 1028 e 1070.

⁸⁵⁹ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 1033.

Em 28 de agosto de 2024, os autores formularam liminar incidental pleiteando medidas emergenciais: (i) plano de biorremediação com jardins filtrantes e soluções naturais; (ii) plano de restauração das margens da lagoa; (iii) homologação do cronograma de ações da CJ-PLC, com base no art. 356 do CPC; e (iv) prosseguimento do feito quanto aos demais pontos.⁸⁶⁰ Réus se opuseram por ausência de requisitos legais.⁸⁶¹ O MPF solicitou especificação das medidas e prazos⁸⁶²; os autores indicaram urgência em três medidas: (i) implantação do Projeto Lagoa Viva (biorremediação); (ii) criação de viveiro de mudas para restauração das margens; e (iii) renovação do Programa Trato pela Lagoa. Requereram, ainda, providências que garantissem o resultado prático equivalente (CDC, art. 84, §1º).⁸⁶³ O MPF apoiou e sugeriu que a CJ-PLC acompanhasse a execução de sentença em ACP conexa sobre APPs.⁸⁶⁴

O MPF manifestou-se favoravelmente ao novo pedido e solicitou que a CJ-PLC acompanhasse também a execução da sentença na ACP n.º 5004772-51.2010.4.04.7200, relativa à desocupação e recuperação de APPs.⁸⁶⁵ Os réus mantiveram sua posição pelo indeferimento.⁸⁶⁶ A CASAN, em especial, enfatizou que já havia sido determinada perícia na ACP n.º 5004793-41.2021.4.04.7200 para apurar os impactos do extravasamento da Lagoa de Evapoinfiltração (LEI), de modo que qualquer medida adotada antes da conclusão dessa perícia poderia gerar despesas desnecessárias e comprometer a coerência entre processos judiciais.⁸⁶⁷

⁸⁶⁰ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 1034.

⁸⁶¹ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 1051 e 1054.

⁸⁶² SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 1055 e 1059.

⁸⁶³ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 1064.

⁸⁶⁴ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 1070.

⁸⁶⁵ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 1077.

⁸⁶⁶ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, eventos 1078, 1079, 1080, 1082.

⁸⁶⁷ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 1082.

Em 9 de outubro de 2024, o juízo deferiu a liminar e determinou a implementação das três medidas estruturantes para recuperação ambiental em 60 dias, sob multa de R\$ 100 mil: (i) implantação do Projeto Lagoa Viva, com ações de biorremediação baseadas em soluções naturais; (ii) criação de viveiro de mudas nativas em 30 dias, para restaurar áreas degradadas; e (iii) retomada imediata do Programa Trato pela Lagoa, com participação da CASAN e demais envolvidos.⁸⁶⁸

CASAN e Município agravaram (AI 5039438-56.2024.4.04.0000 e AI 5039823-04.2024.4.04.0000). Em 10 de outubro de 2024, o TRF4 concedeu efeito suspensivo, entendendo que a decisão de 1º grau conferiu caráter vinculante às opiniões consultivas da CJ-PLC, incorrendo em ultra petita e violando a coisa julgada que fixara sua natureza consultiva (CPC, art. 492); a relatora também destacou perícia em andamento na ACP 5004793-41.2021.4.04.7200 e a necessidade de base técnica conclusiva para medidas de alta complexidade. Em 30 de abril de 2025, o TRF4 deu provimento ao agravo da CASAN (AI 5039438-56.2024.4.04.0000), afastando definitivamente a liminar e limitando o processo aos pedidos iniciais (governança e câmara consultiva), com sugestão de encaminhamento ao CEJUSCON como processo estrutural.⁸⁶⁹

Paralelamente, em novembro de 2024, as autoras apresentaram ao COMDEMA a minuta final da resolução do GT/CJ-PLC; o juízo acolheu pedidos do GT, requisitando esclarecimentos a órgãos estaduais e fixando prazos para manifestações e atualização da CJ-PLC.⁸⁷⁰ Seguiram-se posicionamentos: ARESC afirmou não deter competência para fixar padrões de qualidade da água⁸⁷¹; CASAN impugnou parâmetros por

⁸⁶⁸ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 1084.

⁸⁶⁹ TRF4, AI 5039438-56.2024.4.04.0000, 2024a.

⁸⁷⁰ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 1133 e 1135.

⁸⁷¹ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 1191.

suposta rigidez e ausência de fase de transição⁸⁷²; IMA apontou falta de clareza normativa e recomendou integrar a matéria ao Plano Municipal de Saneamento⁸⁷³. Município e FLORAM apoiaram a proposta, destacando a Resolução n.º 001/2025 do CONDEMA e o alinhamento com exigências de licenciamento.⁸⁷⁴ CASAN renovou objeções à resolução aprovada⁸⁷⁵, ao que os autores replicaram, acusando obstrução processual e requerendo prosseguimento com base na resolução.⁸⁷⁶

O MP/SC juntou Parecer Técnico n.º 273/2025 – ANPMA/CNP, validando a metodologia e reputando viável recuperar o estado trófico aos níveis de 2017, caso haja ação coordenada com definição de responsáveis, prazos e monitoramento.⁸⁷⁷ Em 8 de abril de 2025, audiência técnica criou GTs temáticos (efluentes, padrões de lançamento, capacidade de suporte), recomendou ações emergenciais a CASAN e FLORAM e Plano Ambiental Setorial ao Município, além de ofícios para suspender a agregação da Ilha ao Comitê Cubatão-Madre; nova audiência foi marcada para 3 de julho.⁸⁷⁸ Em 7 de maio de 2025, a Subsecretaria de Saneamento respondeu a indagações referentes à audiência anterior. Esclareceu que os itens do Plano Ambiental e chamamento de técnicos cabe à FLORAM, e que a suspensão de novas ligações de esgoto poderia ocasionar o lançamento clandestino de dejetos.⁸⁷⁹

Foi realizada audiência em 3/7/2025.⁸⁸⁰ Na audiência, foram 13 pontos foram debatidos. Dentre eles, O IMA e a FLORAM

⁸⁷² SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 1195.

⁸⁷³ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 1196.

⁸⁷⁴ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 1197-1198.

⁸⁷⁵ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 1227.

⁸⁷⁶ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 1228.

⁸⁷⁷ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 1230.

⁸⁷⁸ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 1232.

⁸⁷⁹ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 1279.

⁸⁸⁰ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 1307.

comprometeram-se a indicar representantes ao grupo técnico em 10 dias. A CASAN relatou a remoção de macrófitas e apresentará relatórios, além de fornecer dados de piezômetros em 30 dias. O Município deverá detalhar medidas de mitigação das águas pluviais e, junto da CASAN, buscar informações sobre aditivo contratual. A FLORAM prestará informações sobre o Plano Ambiental Setorial e sobre obra emergencial de dragagem, em 48 horas. O mapeamento de APPs foi suspenso até análise do Grupo de Trabalho, e o fortalecimento técnico da FLORAM será buscado em conjunto com o IMA. Também se discutiram parâmetros mínimos de tratamento de esgoto, a agregação da ilha ao Comitê Cubatão-Madre e a necessidade de maior apoio técnico-científico e, por fim, foi designada outra audiência para 2 de setembro de 2025, às 15h30.

A FLORAM apresentou os documentos referidos em audiência⁸⁸¹ e o MPF requereu a dilação de prazo para a análise, o que foi deferido pelo Magistrado, que redesignou a audiência para 2 de outubro de 2025.⁸⁸² Os autos aguardam a manifestação do MPF. Ainda não há decisão sobre os embargos dos autores nem homologação do plano federal apresentado em 4 de dezembro de 2023.⁸⁸³

5.3. CONCLUSÕES DOS CASOS ESTUDADOS

5.3.1. ADPF 828

A ADPF 828 representa um marco ambíguo no enfrentamento judicial dos conflitos fundiários durante a pandemia. De um lado, trouxe avanços significativos: reconheceu a moradia como direito fundamental equiparável à saúde em contextos de emergência; consolidou normas

⁸⁸¹ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 1326 e 1340.

⁸⁸² SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 1350.

⁸⁸³ Última consulta em 16 de setembro de 2025.

antes negligenciadas, como o art. 565 do CPC e a Resolução n.º 10/2018 do CNDH; vinculou os tribunais à criação de Comissões de Conflitos Fundiários. Ao mesmo tempo, a decisão revelou inovações no plano processual ao conferir força vinculante a dispositivos existentes e ao institucionalizar práticas de mediação e inspeção judicial, convertendo recomendações em obrigações de caráter vinculante.

Destaca-se no processo também a participação dos movimentos sociais no curso da ação, especialmente a partir do evento 584. Sua atuação conferiu densidade técnica e empírica às petições, trouxe diagnósticos fundamentados sobre as remoções forçadas e contribuiu para a formulação de pedidos com pretensões estruturais mais ambiciosas. Ainda assim, os pedidos estruturais — como a elaboração de planos emergenciais de moradia e a criação de políticas públicas permanentes — careciam de diretrizes operacionais, prazos, metas e definição de competências, o que comprometeu sua viabilidade jurídica e prática. Essa ausência de balizas mínimas contribuiu para o indeferimento parcial dos pedidos, e o segundo deles — criação de políticas públicas — pela sua amplitude e generalidade, destoava dos objetivos centrais da ação.

Nesse ponto, a despeito de ainda pender o julgamento de mérito da ADPF 828, embora ainda seja possível uma reorientação estrutural do processo, essa perspectiva se mostra limitada pela própria formulação inicial da demanda, voltada à proteção da moradia em contexto pandêmico. Em 3 de maio de 2023, contudo, o STF referendou a tutela provisória incidental e estabeleceu um regime de transição definitivo para retomada das desocupações suspensas, determinando medidas como a instalação das comissões regionais de solução de conflitos fundiários e a realocação digna das famílias vulneráveis antes de qualquer remoção. Ainda assim, o objeto central da ação permaneceu circunscrito à emergência sanitária, o que restringiu o escopo de eventuais determinações estruturais de longo

prazo. Caso o processo tivesse assumido desde o início uma configuração estrutural, seria esperado um plano de atuação conjunta entre os entes federativos, com diagnóstico situacional, prazos definidos, mecanismos de participação social qualificada e supervisão judicial permanente. A ausência desses elementos revela a limitação do modelo adotado, que se restringiu à contenção emergencial, sem promover mudanças estruturais nas políticas fundiárias.

Importa salientar, contudo, que o regime de transição instituído pelo STF não alcança indiscriminadamente todas as ações possessórias. A decisão de 31/10/2022 teve aplicação restrita às demandas coletivas já abrangidas pelas suspensões anteriores. Processos de caráter individual, ações de despejo em imóveis comerciais ou litígios não suspensos permaneceram submetidos ao rito legal ordinário, notadamente ao previsto no art. 59, §1º, da Lei do Inquilinato. Apesar disso, em memoriais, a CNDH defendeu que a ADPF 828 não deveria permanecer limitada ao contexto emergencial da pandemia, pois problemas estruturais nos conflitos eram anteriores, e deveria servir de marco normativo para todos os conflitos fundiários coletivos, urbanos e rurais. Argumentou-se que a suspensão de despejos e a criação das Comissões de Soluções Fundiárias deveriam consolidar-se como instrumentos permanentes de mediação e proteção, de modo a enfrentar violações históricas de direitos humanos em reintegrações de posse.

Quanto ao direito à moradia, a ADPF 828 conferiu densidade normativa ao direito, reconhecendo-o como fundamental e equiparável ao direito à saúde, sobretudo em emergências. Esse avanço, entretanto, foi acompanhado de uma postura institucionalmente contida por parte do relator, que reafirmou a primazia do Executivo e do Legislativo na formulação de políticas habitacionais, preservando os limites do papel

judicial em matéria de políticas públicas⁸⁸⁴. Assim, a decisão revela um duplo movimento: de um lado, a substantivação do direito à moradia como pilar da proteção social em emergências; de outro, a reafirmação dos limites institucionais do Judiciário. Ainda que essa sinalização de deferência aos demais Poderes possa ser lida como estratégia de moderação, ela não compromete o avanço representado pela vinculação explícita entre moradia e saúde como fundamentos para a atuação jurisdicional em contextos de vulnerabilidade extrema.

Assim, a condução do processo evidenciou limitações estruturais importantes. Não houve o reconhecimento formal da ação como litígio estrutural nem a formulação de um plano abrangente com diagnóstico, fases definidas, prazos, metas e retenção de jurisdição. O STF restringiu sua intervenção à esfera interna do Poder Judiciário — criação de Comissões de Conflitos Fundiários — sem impor obrigações coordenadas aos demais Poderes.

Conforme já mencionado, a atuação do STF, ainda que inovadora ao impor a criação de comissões e estabelecer critérios processuais mínimos, limitou-se na maioria à efetivação de normas já vigentes, como a Lei n.º 14.216/2021, o art. 565 do CPC e a Resolução n.º 10/2018 do CNDH. As determinações judiciais não criaram propriamente um novo regime normativo nem instituíram políticas públicas inéditas, mas conferiram força obrigatória a dispositivos que, até então, funcionavam como diretrizes fragmentadas e de aplicação incerta.

Ou seja, a ADPF 828 não partiu do zero: institucionalizou práticas já previstas, mas frequentemente negligenciadas, convertendo recomendações

⁸⁸⁴ Essa postura foi criticada por Noronha, Fischer e Góes, que argumentam que, apesar de o STF ter reconhecido tanto os efeitos dramáticos da pandemia quanto a histórica negação do direito à moradia no Brasil, optou por não estabelecer diretrizes concretas de política habitacional, sob a justificativa de que essa função extrapolaria sua competência institucional. Segundo as autoras, essa omissão pode contribuir para a perpetuação de um cenário de vulnerabilidade estrutural, no qual os conflitos fundiários seguem sem solução material efetiva (Noronha; Fischer; Góes, *Direito à moradia adequada e a ADPF 828*, 2023, p. 540-542).

em obrigações vinculantes. Ao obrigar os tribunais a criarem comissões específicas para tratar de conflitos fundiários, com garantias mínimas de atuação dialógica e protetiva, a decisão impôs um dever positivo de estruturação interna. Trata-se, portanto, da primeira medida estrutural efetiva adotada no âmbito da ação, ainda que limitada ao Poder Judiciário. Logo, consoante apontado por Tania Amaral Rosenblum⁸⁸⁵, em trabalho dedicado ao estudo do tema, a decisão no caso da ADPF 828 não se destinou a formular políticas habitacionais duradouras, mas a oferecer uma solução emergencial para assegurar a proteção mínima do direito à moradia, até que Executivo e Legislativo assumam suas responsabilidades constitucionais.

Apesar da criação das Comissões, estudos recentes já apontam sérias limitações quanto à efetividade democrática dessas instâncias, devido à ausência de mecanismos de monitoramento e supervisão judicial — como relatórios periódicos ou verificação da composição das comissões. A falta de supervisão judicial traduz-se na ausência de exigência de relatórios pelos tribunais e um acompanhamento mais próximo do cumprimento da decisão e do modelo de Comissões sendo implementadas. Quanto à participação, Macedo Júnior, Neto e Ferreira⁸⁸⁶ criticam a manutenção de uma lógica formalista das audiências, pela concentração das Comissões de Soluções Fundiárias em magistrados e a baixa representatividade de atores como sociedade civil, Ministério Público e Defensoria Pública.

De fato, a Resolução n.º 510, editada em junho de 2023 para regulamentar e tornar permanente a política instituída pela ADPF 828, prevê comissões regionais compostas exclusivamente por magistrados – um desembargador presidente e quatro juízes. Embora a norma determine que, nas audiências de mediação e conciliação, sejam convidados representantes

⁸⁸⁵ Rosenblum, Despejos na pandemia e a ADPF 828, 2023, p. 76-88.

⁸⁸⁶ Macedo Júnior; Neto; Ferreira, Remoções forçadas e regime de transição da ADPF 828, 2024, p. 22-27.

do Ministério Público, da Defensoria Pública, dos movimentos sociais e de órgãos públicos ou privados envolvidos, esses atores não integram formalmente a estrutura decisória das comissões, que permanece concentrada no âmbito do Judiciário. Além disso, não foram previstos mecanismos robustos de prestação de contas periódica ao CNJ ou de monitoramento contínuo do funcionamento dessas instâncias, limitando-se a uma reunião anual unificada. Essa configuração fragiliza o desenho institucional e compromete a efetividade democrática das comissões criadas.

Esse conjunto de fragilidades afeta também o diálogo interinstitucional. A tentativa inicial de pactuação com Executivo e Legislativo não resultou em cooperação efetiva, o que levou o STF a estruturar soluções unilaterais e a reafirmar os limites de sua atuação. A deferência aos demais Poderes, embora possa ser lida como estratégia de moderação, reduziu o potencial transformador da decisão, limitando-a à contenção emergencial, sem promover mudanças estruturais nas políticas habitacionais ou fundiárias. Como observa Tania Amaral Rosenblum⁸⁸⁷, tratou-se de uma solução provisória, voltada a assegurar a proteção mínima do direito à moradia, até que Executivo e Legislativo assumam suas responsabilidades constitucionais.

Registre-se ainda que houve reação de setores contrários: em agosto de 2023, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) propôs ação no STF para questionar a constitucionalidade da Resolução n.º 510, sob a alegação de que esta norma violaria a autonomia dos juízes e incentivaria invasões de terras ao instituir atos (como visitas técnicas e diálogo com ocupantes) independentemente da anuência do “juiz natural” da causa.⁸⁸⁸ Embora essa ADI ainda não tenha julgamento final, ela

⁸⁸⁷ Rosenblum, Despejos na pandemia e a ADPF 828, 2023, p. 76-88.

⁸⁸⁸ CNA, Ação no STF sobre autonomia judicial em conflitos fundiários, 2023.

evidencia as tensões políticas em torno das medidas protetivas adotadas pelo Judiciário no âmbito da ADPF 828.

Ainda assim, a decisão trouxe efeitos institucionais relevantes, ao criar deveres positivos de organização interna no Judiciário, como a instituição das Comissões de Conflitos Fundiários, a realização de audiências de mediação e inspeções judiciais, bem como o aperfeiçoamento de práticas processuais já existentes. Todos os 27 Tribunais de Justiça estaduais e os seis Tribunais Regionais Federais efetivamente instituíram suas comissões específicas, em cumprimento à determinação do STF e à regulamentação do CNJ. Há inclusive registros iniciais de acordos exitosos: por exemplo, em março de 2024 a Comissão de Soluções Fundiárias do TJPA mediou um acordo pelo qual 120 famílias que ocupavam uma área puderam ser realocadas de forma voluntária e não violenta, sem necessidade de uso da força. Esse caso emblemático demonstra o potencial da política judiciária inaugurada para promover saídas negociadas e humanizadas para conflitos fundiários, corroborando as palavras do ministro Barroso de que a medida vem incentivando uma mudança cultural no tratamento desses litígios.⁸⁸⁹

A implementação das Comissões, concentrada no âmbito judicial, apresentou baixa complexidade e não dependia de aporte orçamentário adicional, o que facilitou a execução. Contudo, a falta de supervisão jurisdicional e de retenção de jurisdição fragilizou a medida, que corre o risco de se esgotar como inovação formal, sem ganhos substanciais para a proteção democrática e social do direito à moradia.

A pandemia da COVID-19 escancarou a interdependência entre o direito à moradia e outros direitos fundamentais, como a saúde e a vida, revelando que a moradia deve ser tratada como uma prioridade estrutural permanente. No entanto, a resolução de conflitos fundiários urbanos segue marcada por um viés patrimonialista ainda enraizado na cultura judicial.

⁸⁸⁹ JF2, Solução de embates fundiários e direitos fundamentais, 2024.

Mesmo diante de um arcabouço normativo robusto e de resoluções específicas orientando uma atuação protetiva, o Judiciário frequentemente adota práticas distantes da realidade social e da efetivação da moradia como direito fundamental. Trata-se de um Poder historicamente conservador, que precisa ser repensado, estruturado e impulsionado a romper com padrões que perpetuam desigualdades.

Apesar da complexidade temática e da abrangência nacional da ADPF 828, o cumprimento das medidas nela estabelecidas não apresenta, em termos institucionais, um grau elevado de dificuldade, especialmente porque a maioria das obrigações incide sobre o próprio Poder Judiciário. Ao contrário de outras ações estruturais que demandam mudanças administrativas ou políticas por parte do Executivo — frequentemente associadas à resistência institucional e à escassez de recursos —, a ADPF 828 concentrou sua execução na esfera judicial, prevendo ações como a criação de Comissões de Conflitos Fundiários, a realização de audiências de mediação e inspeções judiciais, bem como o aperfeiçoamento de práticas processuais já existentes. Trata-se, portanto, de um modelo cuja implementação depende de estruturas e competências previamente estabelecidas, dispensando, em grande medida, a cooperação interinstitucional e o aporte orçamentário adicional.

Em face desse cenário, antes do julgamento definitivo do mérito, seria recomendável que o STF promovesse uma avaliação institucional das medidas já implementadas, mediante solicitação de relatórios aos tribunais sobre o funcionamento das comissões e a realização de audiências de mediação, à luz da Resolução n.º 510 e das diretrizes formuladas pelo próprio Conselho em 2021:

Quadro 19 – Conclusões do Conselho Nacional de Justiça e do INSPER (ADPF 828)

Macroproblema	Recomendações
1. Desafios na tramitação e tratamento das ações possessórias coletivas	• Criação de um Observatório Nacional dos Conflitos Fundiários e Possessórios. • Discussão normativa sobre ações coletivas passivas no processo coletivo. • Definição de critérios para citação indeterminada e genérica de coletividades. • Criação de campo para identificação dos endereços dos imóveis.
2. Dificuldades na implementação das audiências de mediação	• Criação e/ou consolidação de estruturas internas para audiências coletivas. • Assegurar a institucionalidade das arenas de mediação coletiva. • Padronização de procedimentos em recursos por ausência de audiência de mediação. • Realização de audiências de mediação também para posse nova. • Formação de juízes e juízas para mediação de conflitos fundiários. • Ajuste das métricas de produtividade para conflitos coletivos.
3. Baixa permeabilidade do conflito social nas decisões judiciais	• Apoio técnico multidisciplinar a juízes e juízas para inspeções e audiências. • Fortalecimento dos núcleos especializados da Defensoria Pública e do Ministério Público.
4. Violações de direitos no cumprimento de decisões liminares e sentenças	• Envolvimento ativo de juízes e juízas na determinação da forma de cumprimento das decisões. • Criação de protocolos públicos para evitar violações de direitos em reintegrações.

Fonte: Adaptado de INSPER e CNJ⁸⁹⁰.

A verificação possibilitaria uma decisão final mais robusta, que consolidasse boas práticas e servisse como precedente estruturante. As recomendações do INSPER e do CNJ oferecem um roteiro importante: criação de um Observatório Nacional de Conflitos Fundiários; fortalecimento da institucionalidade das audiências coletivas; apoio técnico multidisciplinar a magistrados; e protocolos públicos para evitar violações de direitos em reintegrações de posse.⁸⁹¹ Vale notar que, em linha com parte dessas sugestões, o CNJ instituiu a Comissão Nacional e as Comissões

⁸⁹⁰ INSPER; CNJ, Conflitos fundiários coletivos – relatório, 2021, p. 206-213.

⁸⁹¹ INSPER; CNJ, Conflitos fundiários coletivos – relatório, 2021, p. 206-213.

Regionais de Soluções Fundiárias⁸⁹² e tem promovido capacitações e encontros para troca de experiências sobre mediação de conflitos fundiário. Incorporadas pelo STF integralmente, poderiam transformar a ADPF 828 de uma resposta emergencial em um precedente de efetiva reorganização institucional para a gestão dos conflitos fundiários no Brasil, e inclusive se fosse estendida às demais desocupações, e não somente àquelas suspensas.

5.3.2. ADPF 976

A ADPF 976 representa um marco importante na proteção judicial dos direitos fundamentais da população em situação de rua, ao reconhecer, pela primeira vez, um estado de coisas inconstitucional relacionado à extrema vulnerabilidade urbana. Trata-se de um litígio estrutural com complexidade elevada, no qual se demanda do Estado brasileiro, em sua totalidade, uma resposta articulada e integrada. Em 22 de agosto de 2023, o Plenário do STF referendou por unanimidade a medida cautelar deferida pelo relator, consolidando as determinações impostas para a formulação de um plano nacional e a adoção de ações emergenciais. Embora a decisão liminar tenha representado um avanço significativo na judicialização de políticas públicas habitacionais e assistenciais, sua implementação revelou limitações institucionais e procedimentais que comprometem a efetividade das medidas adotadas e a legitimidade democrática do processo.

Destaca-se, positivamente, o protagonismo de movimentos sociais e lideranças emblemáticas, como o Padre Júlio Lancellotti e a Pastoral do Povo de Rua, cuja atuação qualificada contribuiu para evidenciar a falência das políticas públicas existentes, denunciando a burocratização, estratégias segregadoras e a ausência de alternativas adequadas, como a locação social. Também merece relevo a intensa participação institucional

⁸⁹² Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Resolução n. 510/2023 (visitas técnicas e despejos), 2023a.

e técnica no curso do processo, com manifestações oriundas de ONGs, defensorias públicas, núcleos acadêmicos e universidades, além da juntada de materiais técnico-científicos que conferiram densidade epistêmica à discussão.⁸⁹³ Destaca-se ainda, no plano extrajudicial, a recriação do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua) e a instituição de uma Diretoria de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, medidas que buscam garantir a participação da sociedade civil na formulação e acompanhamento dessas políticas públicas.

No entanto, apesar da realização de audiência pública e do robusto acervo documental, a elaboração do plano nacional — principal instrumento do processo estrutural — não foi acompanhada de uma escuta efetiva das partes. A ausência de audiência ou de outro mecanismo de deliberação colaborativa violou o contraditório substancial, o que foi devidamente apontado pelos requerentes. A elaboração unilateral do plano pela União, sem participação democrática, enfraqueceu a legitimidade do processo e rompeu com o caráter dialógico que se espera de litígios estruturais.

A decisão liminar, proferida pelo Ministro relator, optou por não determinar imediatamente as 42 medidas requeridas, preferindo a formulação de um plano nacional estruturado, de modo a respeitar a separação dos Poderes e estimular uma articulação intergovernamental progressiva. Essa abordagem dialogal é teoricamente adequada, ao evitar a imposição judicial de decisões administrativas específicas, mas sua eficácia depende de planos tecnicamente sólidos, realistas e sustentados por mecanismos de cooperação e fiscalização — o que não se observou plenamente no caso.

⁸⁹³ STF (STF, ADPF 976 – movimentação, 2025a, evento 377, 378, 381-384, 482-527, 529-545, 547, 552, 555-556, 562-564).

Verifica-se também uma fragilidade na petição inicial, que, embora tenha qualificado o litígio como estrutural, não formulou pedido específico de elaboração de plano nacional, tampouco indicou estratégias de implementação, articulação federativa, cronogramas ou indicadores de monitoramento. A decisão liminar, embora suprisse essa lacuna com a imposição do plano, tampouco definiu mecanismos concretos de fiscalização, os quais só passaram a ser discutidos após a oposição de embargos de declaração, ainda pendentes de julgamento.

Outro ponto sensível diz respeito ao modelo de fiscalização descentralizada atribuído aos Ministérios Públicos estaduais. Embora promissor, o modelo revelou-se ineficaz, com atuação pontual e ausência de diretrizes claras sobre os procedimentos a serem adotados, os tipos de violação que deveriam ser comunicados, a forma de envio de informações ao STF ou a frequência de eventuais relatórios. A ausência de critérios objetivos compromete a efetividade do monitoramento pelos Ministério Públicos estaduais e reduz a capacidade de controle sobre a execução das medidas cautelares.

Essa fragilidade é ainda mais evidente diante do conteúdo das obrigações impostas, que exigem acompanhamento atento e especializado. Entre as medidas previstas estão a proibição de remoções compulsórias, o combate à arquitetura hostil, a divulgação antecipada de ações de zeladoria urbana com indicação do destino dos bens apreendidos, a instalação de banheiros públicos, lavanderias sociais, bagageiros e bebedouros, além da realização de inspeções periódicas em abrigos, mutirões de documentação, capacitação de agentes públicos e ações integradas na área da saúde. Soma-se a isso o dever de realizar diagnóstico territorial, no prazo de 120 dias, abrangendo o número de pessoas em situação de rua, a disponibilidade de vagas em abrigos e a capacidade de fornecimento de alimentação.

Nenhuma dessas informações foi apresentada até o momento, e não houve, nos autos, o encaminhamento dos diagnósticos determinados. Esse cenário levanta questões sobre a viabilidade material de implementação de medidas dessa magnitude: quem financiaria os diagnósticos? Como seriam executados? A decisão liminar não enfrentou esses aspectos, demonstrando a necessidade de realização de audiência específica para o esclarecimento e detalhamento dos comandos estabelecidos. Sem esse esforço de concretização, o risco de descumprimento generalizado se amplia. O episódio da construção do muro na Cracolândia é emblemático, pois a denúncia partiu de um partido político, não do Ministério Público, reforçando a percepção de ausência de atuação preventiva e proativa por parte da instituição.

A condução do processo ainda enfrentou dificuldades relacionadas a conflitos institucionais, especialmente em relação ao Município de São Paulo. A resposta inicial do relator a denúncias de descumprimento foi confrontadora, o que gerou tensões e demonstrou a ausência de canais institucionais adequados de mediação. A sugestão de atuação do CADEC/STF, apresentada por órgãos como a PGR e a PGJ-SP, não foi considerada pelo relator, o que representa uma oportunidade perdida de institucionalizar a cooperação interinstitucional.

Adicionalmente, a ausência de decisão sobre a homologação do plano apresentado em dezembro de 2023 gera incerteza quanto à fase processual da ADPF 976, comprometendo a previsibilidade e dificultando o início do acompanhamento sistemático. A omissão judicial nesse ponto pode esvaziar o controle jurisdicional e impedir a consolidação de um marco normativo vinculante. A experiência comparada demonstra que planos estruturais frequentemente são objeto de revisões sucessivas, e quanto antes se iniciar esse processo dialógico, maiores são as chances de construção de soluções efetivas.

No mérito, o plano apresentado pela União⁸⁹⁴ contém avanços importantes, especialmente no campo da assistência social, com previsão de recursos e ações coordenadas em sete eixos. Contudo, verifica-se concentração orçamentária nas medidas emergenciais, ausência de mecanismos de transição para a autonomia, metas tímidas no campo habitacional e escassez de previsão orçamentária para diversas ações. A proposta de habitação, por exemplo, prevê somente 150 unidades habitacionais e não aborda a prevenção de despejos, representando uma grave omissão diante da situação estrutural diagnosticada.

No mérito, o Plano Nacional para a População em Situação de Rua⁸⁹⁵, apresentado pela União no âmbito da ADPF 976, constitui um esforço relevante na institucionalização de políticas públicas voltadas a um grupo historicamente marginalizado. Estruturado em sete eixos — assistência social, saúde, enfrentamento à violência institucional, cidadania e cultura, habitação, trabalho e produção de dados —, o plano visa à implementação progressiva da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), com vigência até 2026 e revisões anuais supervisionadas pelo CIAMP-Rua. Embora represente um avanço simbólico e administrativo, o plano revela importantes fragilidades de conteúdo, orçamento e governança.

O eixo assistencial concentra a maioria dos recursos, com ações como ampliação dos Centros POP, financiamento de equipes de abordagem social, abertura de vagas em abrigos e distribuição de alimentos, além da retomada do PETI. Essas medidas contam com orçamento robusto — mais de R\$ 120 milhões anuais —, mas revelam um viés marcadamente emergencial, com pouca articulação com políticas de autonomia e emancipação social. Os demais eixos, como saúde, cidadania e enfrentamento à violência institucional, apresentam propostas relevantes, mas muitas ações carecem

⁸⁹⁴ Brasil, MDH. Plano Nacional Ruas Visíveis, 2023b. Ver também: Brasil, MDHC, Cartilha Projeto Moradia Cidadã, 2023a.

⁸⁹⁵ Brasil, MDH. Plano Nacional Ruas Visíveis, 2023b.

de previsão orçamentária, cronogramas detalhados e instrumentos de responsabilização, comprometendo sua viabilidade prática.

A frente habitacional, por sua vez, assume importância estratégica ao reconhecer a moradia como base da cidadania. No entanto, as metas propostas são modestas: o projeto-piloto prevê somente 150 unidades habitacionais em três municípios, com orçamento de R\$ 3,7 milhões. A ausência de ações voltadas à prevenção de despejos, à regularização fundiária ou à criação de um sistema robusto de locação social evidencia uma abordagem ainda tímida diante da centralidade da crise habitacional na trajetória da população em situação de rua. A inclusão produtiva, tratada no eixo 6, também apresenta metas modestas e baixo investimento, tornando-se excessivamente dependente de parcerias voluntárias com o setor privado.

Por fim, o eixo voltado à produção de dados prevê um novo Censo Nacional em 2025 e a criação de um observatório de direitos humanos. Apesar de essencial para subsidiar políticas públicas eficazes, essas medidas ainda carecem de cronograma, orçamento assegurado e diretrizes claras. O plano também não estrutura um modelo sólido de coordenação federativa, mantendo-se dependente da adesão voluntária de estados e municípios. Ademais, a ausência de participação social efetiva em sua formulação compromete sua legitimidade e pode ter contribuído para omissões estruturais importantes. Em síntese, embora o plano represente um passo necessário, sua efetividade dependerá de revisões substanciais, monitoramento constante e maior densidade democrática em sua implementação.

A ausência de uma base informacional confiável — dado que o Brasil não realiza censo específico sobre a população em situação de rua desde 2008 — agrava a situação, prejudicando o diagnóstico e a formulação de políticas públicas adequadas. Essa omissão compromete a precisão das

medidas e evidencia que o diagnóstico nacional deveria ter precedido a imposição judicial do plano.

A doutrina vem apontando a inadequação da ADPF como instrumento processual para tratar do tema. A natureza municipal das políticas voltadas à população em situação de rua e a amplitude do polo passivo dificultam a efetividade de uma ação centralizada. Autores como Vitorelli⁸⁹⁶ e Didier e Teixeira⁸⁹⁷ propõem alternativas como a utilização de ACPs territorializadas ou a adoção de governança cooperativa com repartição funcional entre STF e tribunais estaduais. Esses arranjos permitiriam maior sensibilidade às realidades locais, respeitando a lógica dos processos estruturais e promovendo uma execução mais contextualizada.

Outro elemento central que dificulta a efetivação das políticas para a população em situação de rua é a natureza facultativa das normas federais que regulamentam o tema. Tanto a Política Nacional de 2009 quanto sua atualização legislativa em 2024 carecem de força cogente, uma vez que a adesão dos Estados e Municípios é voluntária. Isso significa que a eficácia das medidas previstas depende da vontade política dos gestores locais e da oferta de incentivos financeiros federais. O desenho institucional, porém, fragiliza a política pública, permitindo que se perpetue o quadro de inércia e descontinuidade.

A intervenção do STF na ADPF 976 busca, justamente, romper com essa lógica. Ao tornar vinculante a observância das diretrizes da PNPSR e determinar a elaboração de um plano nacional, a Corte pretendeu conferir densidade jurídica à obrigação dos entes federativos em adotar medidas concretas, independentemente de adesão formal. Entretanto, essa imposição judicial não é acompanhada de sanções processuais ou

⁸⁹⁶ Vitorelli, Processo civil estrutural, 2025.

⁸⁹⁷ Didier; Teixeira, Competência adequada na ADPF 976, 2024.

administrativas específicas em caso de descumprimento, reduzindo sua força normativa e dificulta sua efetivação prática.

Assim, o desafio que se impõe à implementação da decisão de homologação do plano é garantir que Estados e Municípios não somente formalizem sua adesão às diretrizes nacionais, mas se comprometam efetivamente com a execução das políticas públicas determinadas. O STF estabeleceu um marco jurídico importante, mas sua eficácia dependerá da construção de mecanismos concretos de fiscalização, da institucionalização de instrumentos de cooperação federativa e da oferta de incentivos que superem a lógica da voluntariedade. Caso contrário, a efetividade da decisão permanecerá refém de conjunturas políticas locais e da capacidade administrativa desigual entre os entes federativos.

A tentativa do STF de conferir densidade jurídica às diretrizes nacionais é louvável, mas sua efetividade depende de incentivos, sanções e mecanismos concretos de cooperação federativa. Enquanto as normas federais permanecerem dependentes da adesão voluntária de estados e municípios, e o plano carecer de legitimidade participativa e monitoramento eficaz, os riscos de inércia e inefetividade continuarão a comprometer o direito à moradia e à dignidade da população em situação de rua.

5.3.3. ADPF 635

Dentre todos os casos analisados, a ADPF 635 se destaca como o litígio estrutural de maior complexidade institucional, marcado por intensos embates políticos e sociais, por isso, inclusive, nesta conclusão optou-se por um maior aprofundamento na questão. O campo da segurança pública no Brasil constitui uma arena de elevada complexidade, atravessada por dinâmicas regionais e locais, pela atuação de milícias e do crime organizado, além de uma cultura institucional racista e fortemente marcada pela lógica

do enfrentamento. Essa configuração dificulta a construção de um debate técnico e normativo sobre os limites e o controle da atividade policial. A ADPF foi proposta em contexto de pico da letalidade policial — com o recorde de 2019 —, ajudando a explicar a urgência e o desenho processual robusto adotado pelos autores.

Entre os principais elogios à ADPF, sobressai-se a qualidade técnica da petição inicial, a mobilização coordenada dos *amici curiae* e o esforço institucional do STF em promover uma governança dialógica por meio de audiências públicas, técnicas e da atuação de núcleos especializados como o NUPEC e o GT “Polícia Cidadã”. Destacam-se ainda os efeitos concretos da decisão liminar, com a redução da letalidade policial, o reconhecimento formal do processo como estrutural, a imposição de obrigações significativas como o uso de câmeras corporais e GPS. Desde a petição inicial, os pedidos foram formulados com precisão, prazos definidos e base técnica consistente; ao longo do processo, demandantes e *amici* acompanharam ativamente a execução, com manifestações qualificadas e respostas tempestivas às intimações, reforçando o caráter dialógico do litígio.

No plano crítico, emergem a forte resistência institucional dos órgãos estaduais, a atuação omissiva do MPRJ, a baixa densidade operacional de certas ordens (ausência de parâmetros mínimos e diretrizes concretas) e a inexistência, por longo período, de um sistema institucionalizado de monitoramento e responsabilização. Questiona-se, nesse quadro, a homologação parcial de um plano considerado tecnicamente frágil e a estratégia predominantemente conciliatória, que evitou medidas sancionatórias mesmo diante de reiterados descumprimentos, além das limitações inerentes à centralização do caso na Corte Suprema, que dificultou a adaptação territorial das medidas. Soma-se a isso a incapacidade do Estado em produzir e sistematizar dados confiáveis sobre letalidade

policial, comprometendo o controle democrático do uso da força. Esse ambiente de resistência dificultou a cooperação com o Estado do RJ e o MPRJ — órgão constitucionalmente incumbido do controle externo da atividade policial —, tornando mais custosa a construção de um espaço colaborativo essencial aos processos estruturais.

A politização do tema foi intensa: ganharam força narrativas que associam decisões judiciais à “proteção de criminosos”, sobretudo em redes sociais, elevando o custo político de agendas de controle do uso da força. Ainda assim, resultados empíricos contrariam discursos alarmistas. No Complexo da Maré, por exemplo, apesar do aumento de incursões policiais em 2024 (42 operações, seis vezes mais do que em 2021), houve redução de 64% na letalidade policial entre 2022 e 2023, demonstrando ser possível conter abusos sem paralisar a atuação policial.⁸⁹⁸ Semelhantemente, durante a vigência da ADPF 635, os principais indicadores de criminalidade apresentaram queda no Rio de Janeiro; estudo do FBSP concluiu, de forma categórica, que “podemos afirmar que a ADPF 635 não causou um aumento nos crimes no estado do Rio de Janeiro”.⁸⁹⁹

O panorama histórico do Rio de Janeiro expõe a gravidade do problema. Em 2007 registraram-se 1.330 mortes; em 2013 houve redução de quase 70% (UPPs); a partir de 2014, com o esvaziamento dessas políticas, os índices voltaram a crescer, culminando em 2019 no recorde de 1.814 mortes por intervenção policial. Considerando o último decênio, o Rio teve o maior número anual de mortes por intervenções policiais em seis anos e, nos demais, ficou em segundo lugar. Em 2019, a polícia fluminense respondeu por 29% das mortes causadas por agentes do Estado no país, embora o estado concentrasse somente 12,5% das mortes violentas intencionais. Em 2023, 19,8% das mortes violentas decorreram de ações

⁸⁹⁸ Cavalcanti, O que decidiu a ADPF das Favelas, 2025.

⁸⁹⁹ FBSP, Diagnóstico pós ADPF 635, 2024b, p. 5.

policiais, superando o teto recomendado (10%) e a média nacional (13,8%). A vitimização atinge sobretudo jovens (99,6% homens; 54,5% entre 12–24 anos; mais de 75% < 30 anos), com subnotificação etária em cerca de 40% dos registros, e incide desproporcionalmente sobre negros (6,4x a de brancos, em estado com 57,78% de população negra). A letalidade concentra-se na Baixada Fluminense, Capital e Grande Niterói, com 18 de 39 AISP's agregando 90,2% das mortes por intervenção policial, 100% dos assassinatos de policiais e 54,1% dos homicídios dolosos.⁹⁰⁰ Apesar das oscilações anuais, consolidou-se uma inflexão positiva pós-intervenção judicial: entre 2019 e 2024, a taxa de letalidade policial caiu de 11,3 para 5,4 mortes por 100 mil habitantes, o que representou diminuição de 61,5% nas vítimas (de 1.814 para 699).⁹⁰¹

No trâmite processual, o STF inicialmente adotou postura cautelosa, restringindo operações a “situações excepcionais” (cautelar incidental de 5/6/2020 e cautelares da petição inicial em 18/6/2020), sem determinação imediata de plano estrutural ou multa por descumprimento e sem criação de mecanismo de acompanhamento da liminar — fragilidades que marcaram a execução inicial. Seguiram-se tensões sobre o sentido de “situações excepcionais” e alegações de descumprimento. Houve somente uma audiência pública voltada a destravar o “contexto conflituoso”, e, diante da continuidade das violações, o relator reiterou condicionantes e determinou a instauração de investigação pelo MPF perante a Justiça Federal do RJ para apurar eventual descumprimento das ordens do STF.

A atuação do MPRJ foi criticada pelos demandantes (omissão no controle externo da atividade policial e baixa interlocução com vítimas). Em 2015, fora criado o GAESP (TAC com o Executivo), mas sua extinção em 2021, com substituição por coordenadoria sem atribuições investigativas,

⁹⁰⁰ FBSP, Diagnóstico pós ADPF 635, 2024b, p. 4-8 e 13.

⁹⁰¹ Redes da Maré, Protocolos para atuação policial previstos em ADPF, 2025.

devolveu casos a promotores naturais, enfraquecendo a especialização. Para o FBSP⁹⁰², a ausência de estrutura robusta de controle externo favorece a impunidade (quatro chefes da Polícia Civil presos nos últimos 16 anos). Embora o STF tenha reconhecido a necessidade de maior protagonismo do MP, adotou resposta gradualista, recomendando aprimoramento sem, de início, fixar mecanismos concretos de responsabilização — o que alimentou percepções de alinhamento do MP ao Estado em detrimento das vítimas.

Em razão das persistentes denúncias, o STF reconheceu o caráter estrutural do caso, determinou a elaboração de plano de redução da letalidade e a instalação obrigatória de câmeras corporais e GPS. A resistência política e institucional foi intensa, e o cumprimento não se concretizou. A partir de fevereiro de 2023, buscou-se densificar o monitoramento por audiências técnicas (CESAL, NUPEC, NUSOL). O primeiro plano foi rejeitado por generalidade e ausência de metas, recursos e participação; um segundo plano também foi criticado. Em 2023, o Estado encaminhou seu plano e as sugestões do GT “Polícia Cidadã” ao NUPEC, que produziu duas notas técnicas e organizou audiências para aferição de efetividade. Houve avanços pontuais (compromissos com metas de redução e participação dos requerentes como colaboradores técnicos), bem como maior institucionalização de espaços de deliberação. Quando do julgamento de mérito, o STF homologou parcialmente o plano estadual (2025), como gesto de acomodação institucional para recompor o diálogo entre Poderes, afastando a declaração de estado de coisas inconstitucional e apostando em estratégia dialógica com providências estruturantes.

Do ponto de vista de *enforcement*, a Corte combinou obrigações relevantes com baixa densidade operacional (parâmetros, prazos e verificação), sem instituir, por longo período, arranjo permanente de

⁹⁰² FBSP, Diagnóstico pós ADPF 635, 2024b, p. 39-43.

monitoramento e responsabilização. Em ambiente de alta resistência, isso reduz efetividade: faltaram metas verificáveis, rotinas de auditoria e mecanismos claros de correção iterativa e sanção, inclusive com participação qualificada da sociedade civil.⁹⁰³

No acórdão, a Corte enumerou providências estruturais (grupo de trabalho sob coordenação do CNMP, presidido pelo PGR, com participação social; reuniões semestrais e relatórios técnicos por dois anos; metas para câmeras em viaturas e fardas; parâmetros para ingresso em escolas e hospitais; regras para buscas domiciliares; celeridade pericial; controle e rastreio de armas e munições; plano de recuperação territorial). Alguns pleitos dos autores não foram acolhidos (proibição de helicópteros como plataforma de tiro; publicidade irrestrita de manuais operacionais), evidenciando limites da intervenção e esforço de acomodação política. Setores da sociedade civil criticaram brechas que preservariam discricionariedades sob o rótulo de “excepcionalidades”, mantendo zonas cinzentas em situações sensíveis.⁹⁰⁴

Quanto ao foro e desenho de governança, Vitorelli⁹⁰⁵ sustenta que litígios com forte ancoragem territorial e múltiplos determinantes (violência urbana, disputas por território, omissões estatais, desigualdades) seriam mais bem conduzidos em ACPs estruturais de 1ª instância (estadual ou federal), com maior proximidade e adaptação local. A centralização no STF, embora tenha maximizado visibilidade pública, impôs limites à governança e à implementação setorial em litígio de escopo nacional e repercussão federativa; além disso, a própria métrica de metas “universais” é problemática em tema de letalidade.

Apesar dos desafios de implementação, houve redução de 31% na letalidade entre 2019 e 2020⁹⁰⁶; oscilações posteriores (alta em 2021, queda

⁹⁰³ Araujo & Porfiro, O procedimento e a efetividade dos litígios estruturais, 2024, p. 100-101.

⁹⁰⁴ Cavalcanti, O que decidiu a ADPF das Favelas, 2025.

⁹⁰⁵ Vitorelli, Pauta de atuação estrutural do STF, 2024, p. 271-274.

⁹⁰⁶ FBSP, Diagnóstico pós ADPF 635, 2024b, p. 5.

em 2023) indicam que medidas pontuais, embora relevantes, não bastam para transformar padrões estruturais. Vitorelli⁹⁰⁷ adverte que os ganhos não se devem exclusivamente à ADPF 635, mas também a fatores externos (mudanças administrativas, pressões internacionais, mobilização social). Ainda assim, o FBSP⁹⁰⁸ demonstra que a ADPF 635 não aumentou crimes patrimoniais e contra a vida no estado, reforçando a compatibilidade entre controle do uso da força e segurança pública.

No eixo dos dados, persiste a fragilidade das informações oficiais: o Estado não consegue informar de modo confiável mortes em intervenções policiais, dependendo de monitoramento de OSCs (GENI/UFF). As polícias comunicam operações ao MPRJ, mas não ao ISP, órgão oficial de estatísticas. Há indícios de subnotificação: em 2023, registraram-se 1.509 operações (média de quatro por dia), e a sociedade civil identifica números superiores aos informados ao MPRJ. O FBSP recomenda institucionalizar monitoramento, regulamentar leis orgânicas e abrir dados às instituições de controle (ISP e MP), como condição de *accountability* democrática. A crise fluminense relaciona-se, assim, à incapacidade estrutural de parametrização, monitoramento e avaliação com metas efetivas. Em síntese, a falta de dados confiáveis e integração entre ISP, polícias e MPRJ opera como gargalo transversal que dificulta a verificação de cumprimento das ordens e a definição de metas territorializadas.

Por fim, França, Pedrosa e Nóbrega⁹⁰⁹ lembram que mudanças duradouras não se esgotam em reformas normativas ou administrativas: é preciso desconstruir o imaginário social que naturaliza a violência estatal e a cidadania excludente. A ADPF 635, ao enfrentar essa cultura, cumpre função simbólica relevante, reafirmando o papel contramajoritário

⁹⁰⁷ Vitorelli, Pauta de atuação estrutural do STF, 2024, p. 271-274.

⁹⁰⁸ FBSP, Diagnóstico pós ADPF 635, 2024b, p. 58 e 73-75.

⁹⁰⁹ França; Pedrosa; Nóbrega, Violações estruturais no SIDH: Favela Nova Brasília, 2023, p. 14 e 23-25.

do Judiciário na proteção de direitos fundamentais, mesmo diante de resistências políticas e sociais.

5.3.4. ACP da Lagoa da Conceição

A ACP estrutural relativa à crise ambiental da Lagoa da Conceição representa um marco importante no campo da judicialização ecossocial, sobretudo pela adoção de práticas processuais inovadoras e pela tentativa de construir soluções colaborativas para um problema sistêmico. Cabe lembrar que a mobilização em torno do caso foi catalisada pelo desastre ambiental de janeiro de 2021, quando o rompimento de uma estrutura de evapoinfiltração da estação de tratamento de esgoto liberou excessiva quantidade de efluentes não tratados na Lagoa. O episódio gerou protestos da comunidade e levou à formulação de uma ACP estrutural inovadora, na qual já se pleiteou o reconhecimento da Lagoa da Conceição como sujeito de direitos e a criação de um sistema de governança socioecológica para sua proteção.

Desde o início, destacou-se o protagonismo da transdisciplinariedade, viabilizada pelo apoio técnico contínuo de grupos da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), como o GPDA e o OJE. Essa colaboração forneceu embasamento científico robusto à petição inicial, com destaque para pareceres técnicos, estudos ecotoxicológicos e notas metodológicas validadas por especialistas. Tal parceria evidencia como a ciência, especialmente em litígios ambientais, não apenas qualifica a decisão judicial, mas constitui condição de legitimidade e efetividade em contextos de elevada complexidade.

Apesar do rigor técnico que permeou o processo, foram observadas resistências significativas por parte de alguns réus — como a CASAN, o IMA e o Município de Florianópolis — que desqualificaram as contribuições

científicas, questionaram metodologias e atribuíram à universidade responsabilidades que são próprias do Estado. Esse comportamento revela um embate entre racionalidades: de um lado, a perspectiva colaborativa e baseada em evidências; de outro, a lógica defensiva e fragmentada da administração pública. A rejeição ao saber científico como ferramenta democratizante fragiliza a legitimidade decisória e compromete a eficácia de um processo estrutural verdadeiramente responsivo.

A criação da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), prevista desde a petição inicial, constituiu relevante instrumento processual voltado à deliberação técnica e participativa no contexto de um litígio estrutural ambiental. Sua instituição ainda na fase instrutória permitiu antecipar a construção dialógica de soluções, favorecendo a elaboração de um plano com base na escuta qualificada de representantes da sociedade civil, órgãos governamentais e especialistas. O Regimento Interno da CJ-PLC assegurou composição paritária, presidência compartilhada e a possibilidade de formação de Grupos Técnicos (GTs) específicos, reforçando o modelo de governança colaborativa e inclusiva. Conforme definido na decisão liminar, a composição da Câmara envolveria 22 membros no total, sendo dez representantes de órgãos públicos (federais, estaduais e municipais, incluindo os réus na ação) e dez representantes da sociedade civil organizada – grupo no qual se incluem as entidades autoras da ACP.

Conforme destaca Hellwig⁹¹⁰, a estrutura da CJ-PLC busca enfrentar criticamente a alegação de exclusão decisória ao instituir um espaço de construção consensual de soluções estruturais, incluindo os sujeitos processuais, representantes da sociedade civil e os diretamente afetados pelas medidas. A decisão liminar, nesse cenário, não impôs medidas práticas imediatas, mas estabeleceu um órgão voltado a viabilizar os objetivos do

⁹¹⁰ Hellwig, Participação técnica e social no processo estrutural, 2025, p. 185-186.

processo estrutural, como o diálogo institucionalizado, a deliberação informada e a coparticipação entre os atores envolvidos.

Essa antecipação da CJ-PLC à fase executiva – ao contrário do ocorrido na ACP do Carvão, onde a Câmara foi instituída somente na etapa de execução – revela um avanço na qualificação do debate público e na democratização das soluções estruturais. Trata-se, portanto, de medida processual preparatória que contribui para evitar a morosidade típica da via judicial tradicional e os agravamentos dos danos ambientais. O próprio Regimento Interno prevê a instituição de GTs especializados com a anuência do juízo, voltados a subsidiar a implementação do Plano Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (PJ-PLC)⁹¹¹, abrindo espaço para a formação de novos grupos conforme as necessidades que surgirem ao longo do processo.

Com isso, formou-se uma distinção funcional entre os integrantes da CJ-PLC, os membros dos GTs e as partes processuais. Enquanto os primeiros contribuem tecnicamente com diagnósticos e propostas, os sujeitos formais da demanda – autores e réus – integram as audiências judiciais e as tentativas de conciliação designadas pelo juízo. Essa estrutura permite, como aponta Hellwig⁹¹², a ampliação da participação deliberativa, incluindo interessados que, embora não estejam no polo da lide, possuem conhecimento técnico ou interesse legítimo na causa.

A CJ-PLC buscou operar como uma verdadeira comunidade de trabalho, articulando diálogo extrajudicial com a vinculação judicial do processo. Seu papel central é oferecer subsídios técnicos ao juízo, promovendo uma atuação cooperativa voltada à recuperação ambiental da Lagoa. A composição paritária entre sociedade civil e órgãos públicos, além da presidência compartilhada, reforça o ideal de isonomia participativa.

⁹¹¹ SJSC, Proc 5012843-56.2021.4.04.7200, 2025c, evento 327.

⁹¹² Hellwig, Participação técnica e social no processo estrutural, 2025, p. 182-192.

Apesar do potencial inovador desse modelo, Hellwig salienta um déficit importante: a ausência do magistrado nas reuniões da CJ-PLC. Essa ausência compromete o ideal de um processo estrutural verdadeiramente colaborativo, no qual o juiz deveria integrar ativamente a comunidade de trabalho, facilitando a construção conjunta de soluções.

Ainda assim, a experiência da CJ-PLC revela avanços institucionais significativos. Sua criação durante a fase instrutória qualifica o processo desde o início, amplia a legitimidade das decisões estruturais e favorece a produção de soluções inclusivas e tecnicamente fundamentadas. Como observa Hellwig, esse modelo tende a reduzir a litigiosidade futura ao aumentar o engajamento e o sentimento de pertencimento dos envolvidos, promovendo maior aceitação e eficácia das medidas.

A atuação contínua da CJ-PLC nos diversos momentos do processo – diagnóstico, formulação, execução, monitoramento e revisão – fortalece o controle social e institucional sobre o plano estrutural. Sua pertinência, desde os estágios iniciais, justifica-se diante da urgência de proteção da Lagoa da Conceição, ameaçada por um colapso ambiental. A efetividade das medidas judiciais, portanto, dependerá diretamente da qualidade e tempestividade desse trabalho colaborativo.

Essa dinâmica participativa ficou evidente já na primeira reunião da CJ-PLC, realizada em 8 de janeiro de 2024, marcada pela ampla presença de representantes da sociedade civil, universidades, órgãos públicos e especialistas, confirmando o caráter técnico e inclusivo do espaço deliberativo.

Por fim, a importância institucional da CJ-PLC extrapola sua função técnica. Segundo Lopes Neto⁹¹³, sua criação constitui estratégia essencial para redistribuir a responsabilidade pela condução do processo estrutural,

⁹¹³ Lopes Neto, Processo coletivo estrutural e políticas públicas, 2023, p. 205-217.

atenuando a concentração de poder decisório sobre o magistrado e consolidando a lógica colaborativa característica desse tipo de litígio. Ao incorporar múltiplos stakeholders, a Câmara promove uma governança mais democrática e aderente à complexidade do problema enfrentado, fortalecendo a legitimidade das decisões e contribuindo para a construção de soluções mais estáveis e eficazes.

Com efeito, a atuação da CJ-PLC foi reiteradamente limitada pelas decisões do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), cuja compreensão formalista do processo comprometeu a continuidade e a flexibilidade exigidas em litígios estruturais. O Tribunal restringiu a Câmara a um papel meramente consultivo – sem qualquer poder de decisão ou prerrogativa de impor obrigações e tampouco de utilizar recursos públicos –, conforme estabelecido nos julgamentos dos agravos de instrumento em 2021, e criticou sua criação em momento anterior à sentença, além de vincular sua atuação apenas às ações ambientais em trâmite na 6ª Vara Federal de Florianópolis, demonstrando desconhecimento sobre a necessidade de constituição precoce de espaços colaborativos. A imposição de limites orçamentários e a alegada afronta à separação de Poderes desconsideraram que a CJ-PLC, longe de substituir o Executivo, visa somente fomentar medidas pactuadas e fundadas em conhecimento técnico.

A jurisprudência restritiva teve efeitos negativos concretos: incentivou os réus a deslegitimarem a Câmara, aumentou a litigiosidade processual e comprometeu o desenvolvimento de soluções coordenadas. De fato, após essas decisões, os réus passaram a enfatizar em juízo o caráter meramente opinativo da Câmara – esvaziando sua autoridade e deslocando para o plano litigioso questões que poderiam ter sido resolvidas consensualmente no fórum técnico. Essa resistência institucional à CJ-PLC, inclusive com limitação territorial de sua atuação à 6ª Vara Federal de Florianópolis,

impede uma resposta sistêmica ao problema da bacia hidrográfica da Lagoa, gerando fragmentação judicial.

As decisões do TRF4 também incorrem em equívocos ao aplicar rigidamente o princípio da congruência, ignorando que a lógica dos processos estruturais demanda evolução e adaptação dos pedidos ao longo do tempo. Medidas como a biorremediação ou criação de viveiros de mudas não extrapolam os limites da inicial, mas constituem desdobramentos lógicos do objetivo principal de recuperação ambiental. A exigência de perícias conclusivas como condição para medidas urgentes desconsidera o princípio da precaução, comprometendo a efetividade da resposta judicial diante da inércia estatal.

O processo estrutural exige flexibilidade, continuidade e capacidade adaptativa — aspectos incompatíveis com a interpretação formalista adotada pelo TRF4. O Judiciário, nesse modelo, deve conseguir reformular suas ordens com base em diálogo técnico e democrático, assegurando que as soluções acompanhem a realidade do problema enfrentado. A relativização do princípio da congruência é um aspecto fundamental do processo estrutural.

Nesse cenário, a ACP da Lagoa da Conceição assume relevância não apenas por seu objeto, mas pelo precedente que pode estabelecer quanto à institucionalização de mecanismos colaborativos no processo estrutural. A resistência à CJ-PLC revela uma concepção equivocada do papel do Judiciário: longe de se omitir ou de transferir responsabilidades, a criação da Câmara reforça sua posição como coordenador de uma solução compartilhada, legítima e eficaz. A ausência de uma cultura jurídica voltada à implementação cooperativa de decisões estruturais contribui para esse bloqueio conceitual, que precisa ser enfrentado com clareza e rigor técnico.

Em síntese, a atuação do TRF4 na ACP da Lagoa da Conceição demonstra como a lógica recursal tradicional pode se chocar com os

pressupostos do processo estrutural. Ao engessar a atuação da CJ-PLC, limitar sua abrangência temática e impor interpretações formais sobre separação de Poderes e congruência, o Tribunal contribuiu para fragilizar uma promissora experiência de governança ambiental judicializada no Brasil.

Mesmo com a atuação limitada, o papel das audiências públicas e reuniões da CJ-PLC revelou-se fundamental para estruturar a governança do processo. Foram conduzidas ao menos oito audiências judiciais relevantes entre 2021 e 2025, com destaque para a homologação do Regimento Interno, definição metodológica do plano judicial e apresentação de diagnósticos⁹¹⁴. Em especial, em abril de 2022 realizou-se uma audiência de conciliação na 6ª Vara Federal Ambiental de Florianópolis, a qual aprovou a proposta final de composição da CJ-PLC e homologou o seu Regimento Interno, formalizando as diretrizes de funcionamento do colegiado. As atividades extrajudiciais da CJ-PLC, por sua vez, vêm ocorrendo com frequência mensal, reunindo atores diversos e oferecendo um espaço técnico e democrático de construção de soluções.

Entretanto, na análise de Felipe Wildi Varela⁹¹⁵, que desenvolveu estudo sobre a tutela estrutural para grupos atingidos por desastres, a participação processual dos grupos vulneráveis no caso da ACP da Lagoa da Conceição foi predominantemente formal e aquém do ideal - embora

⁹¹⁴ (i) em 29 de julho de 2021, houve audiência judicial de conciliação para homologação da composição inicial da CJ-PLC e aprovação de seu regimento interno (evento 209); (ii) em 12 de abril de 2022, audiência judicial de saneamento complementar para consolidar sua estrutura (evento 423); (iii) em 18 de novembro de 2022, audiência judicial para homologação dos representantes da sociedade civil e instalação da Câmara (evento 589); (iv) em 4 de maio de 2023 e (v) em 30 de novembro de 2023, audiências judiciais para apresentação de diagnósticos sobre a situação ambiental (eventos 705 e 792); (vi) em 21 de março de 2024, audiência judicial para definição da metodologia do Plano Judicial e designação de novo encontro (evento 914); (vii) em 17 de maio de 2024, audiência judicial de apresentação da Recomendação n.º 1 da CJ-PLC (evento 974); e (viii) em 8 de abril de 2025, audiência judicial para debate técnico e encaminhamentos estruturantes (evento 1232).

⁹¹⁵ Varela, Processo estrutural e desastres e grupos vulneráveis, 2023, p. 246-247 e 271-273.

o ajuizamento da ação tenha gerado repercussão extraprocessual positiva, ampliando a visibilidade do problema ambiental na agenda pública.

Segundo Varela, a decisão liminar de primeiro grau havia autorizado a criação da Câmara de Proteção da Lagoa da Conceição (CP-PLC), órgão autônomo e independente, custeado com recursos públicos e com a participação da sociedade civil, destinado a acompanhar a execução das medidas estruturantes. Contudo, o TRF4 reformou a decisão ao entender que haveria usurpação da competência do Poder Executivo, já que a instituição de um órgão administrativo não poderia ser determinada judicialmente, o que frustrou uma possibilidade concreta de fortalecimento da participação social no caso. Para além desse episódio específico, o autor observa que, em processos estruturais, a participação dos grupos vulneráveis tende a ocorrer de modo meramente formal, sem canais efetivos de escuta e integração, de forma que a representatividade acaba restrita aos autores da ação, permanecendo distante do ideal de inclusão democrática.

Considerando a análise do ambiente processual instaurado em um processo estrutural, o trâmite da ACP da Lagoa da Conceição evidencia um cenário marcado por resistência institucional sistemática por parte de alguns réus, em especial a CASAN e o IMA. Em diversas manifestações processuais, essas instituições buscaram deslegitimar a atuação técnico-científica da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC) e do Grupo Técnico (GT), questionando a validade de suas contribuições e recusando-se a assumir compromissos efetivos com as medidas estruturais de remediação, mesmo diante de evidências científicas e recomendações construídas no espaço colaborativo. A FLORAM e o Município de Florianópolis, embora tenham, em certos momentos, sinalizado abertura ao diálogo — como na adesão parcial à resolução do CONDEMA — também aderiram à contestação institucional da CJ-PLC, ao impugnarem seu regimento interno.

Esses comportamentos revelam uma postura fragmentada e predominantemente defensiva por parte dos entes públicos envolvidos, que enfraquece a articulação interinstitucional necessária à efetividade do processo estrutural. A litigiosidade contínua e a ausência de uma cultura de cooperação institucional comprometem o funcionamento de um modelo que deveria estar assentado no diálogo técnico e na escuta democrática. O uso recorrente de petições, agravos e impugnações com o intuito de reduzir a CJ-PLC a um órgão meramente opinativo — como evidenciado, por exemplo, na manifestação da CASAN — evidencia uma estratégia deliberada de esvaziamento dos mecanismos de governança participativa.

Ainda que o regimento interno da Câmara tenha sido homologado judicialmente, sua função deliberativa continuou sendo contestada, o que dificultou a implementação das medidas estruturantes e impôs entraves à construção de soluções coordenadas. Esse cenário contraria a lógica própria do processo estrutural, cujo fundamento é a atuação integrada de múltiplos atores, com apoio técnico e institucional articulado desde os estágios iniciais, permitindo o amadurecimento das propostas antes de sua formalização judicial.

Diante desse cenário adverso, destaca-se positivamente a atuação do Ministério Público Federal, que assumiu postura firme e colaborativa ao longo do processo. Diferentemente do que se observa em algumas ADPFs estruturais — onde a atuação do Ministério Público por vezes se apresenta mais cautelosa ou distante —, na ACP da Lagoa da Conceição o MPF subscreveu a réplica dos autores, apresentou pareceres técnicos em apoio às medidas estruturais e defendeu a adoção de soluções sistêmicas. Tal atuação demonstra reconhecimento da gravidade da crise ambiental e reforça a importância de respostas estruturadas, embasadas em evidências técnicas e sustentadas pela ampliação da participação social e institucional.

Outro fator que comprometeu a efetividade do processo foi a ausência de uma decisão estrutural com retenção de jurisdição. A liminar proferida em outubro de 2024, que determinava medidas concretas como o Projeto Lagoa Viva, foi revertida pelo TRF4, deixando o processo estagnado na fase instrutória. Com isso, a condução do processo permanece limitada à fase de debates e instrução, sem a determinação de elaboração do plano estrutural, com o respectivo estabelecimento de obrigações e cronogramas vinculantes. Além disso, o TRF4 rejeitou reiteradamente a possibilidade de extensão da atuação da CJ-PLC a outras ações relacionadas ou a novos desdobramentos do mesmo problema estrutural. Essa postura impossibilita a construção de uma resposta integrada ao conflito ambiental complexo da Lagoa da Conceição e impõe, como consequência, o risco de fragmentação da tutela jurisdicional. Isso já foi alertado nos autos em momentos cruciais, quando se discutiu a necessidade de uniformização da atuação judicial em diferentes frentes de litígio ambiental envolvendo a mesma bacia hidrográfica.

RESULTADOS E CONCLUSÕES

O *Capítulo 1* demonstra que a passagem do direito repressivo ao responsivo, somada ao neoconstitucionalismo, abriu espaço para um projeto latino-americano próprio (NCLA), cuja proposta é a de articular a centralidade da participação democrática com epistemologias locais que conferem pluralidade e enraizamento social ao modelo constitucional. Embora Gargarella aponte limites estruturais, como a centralização do poder e a baixa densidade da cidadania ativa, tais entraves devem ser compreendidos como desafios a serem enfrentados e superados. Nesse marco, o Judiciário deixa de ser mero aplicador formal e assume papel de

arena pública, capaz de romper bloqueios institucionais e de impulsionar transformações constitucionais, caso atue dentro de limites e com desenho responsivo. Assim, o NCLA se consolida como projeto normativo que depende tanto da inovação institucional quanto da incorporação de princípios avaliativos capazes de sustentar sua vocação transformadora.

A arquitetura proposta combina duas bases: (i) uma base normativo-procedimental, o direito/constitucionalismo responsivos, que exigem pluralismo institucional, múltiplos pontos de acesso, poderes corretivos graduáveis e um núcleo democrático mínimo contra retrocessos; e (ii) uma base ético-avaliativa, a abordagem das capacidades, que mede justiça pela expansão de liberdades substantivas e pela agência individual e coletiva, enfrentando privações estruturais e relações de poder. A essa dimensão soma-se a proposta de sustentabilidade, concebida não somente como diretriz, mas como princípio jurídico estruturante. A sustentabilidade, aqui, é princípio jurídico estruturante, de feição ecocêntrica e multidimensional, que fornece rumo ao desenvolvimento sustentável e ao desenvolvimento das capacidades, constitucionaliza deveres intergeracionais e reconhece a natureza como sujeito de tutela.

A síntese é uma justiça responsiva das capacidades — humanas e não humanas — em que decisões e políticas públicas são avaliadas por seus efeitos reais sobre vidas e ecossistemas. Desse modo, o fortalecimento do NCLA requer uma atuação judicial responsiva que, além de abrir espaços de deliberação, assegure mecanismos concretos de implementação e monitoramento. O desafio persistente está na democratização da “sala de máquinas”: sem reformar a organização do poder e sem mecanismos robustos de implementação e controle, a ampliação de direitos e princípios arrisca permanecer declaratória.

O *Capítulo 2* demonstrou que a formação e a configuração do espaço urbano brasileiro são indissociáveis de processos históricos de colonialidade,

concentração fundiária e racismo estrutural, que moldaram um modelo de urbanização excludente e hierarquizado. Esse padrão se manifesta em problemas estruturais persistentes — expansão desordenada, uso ineficiente do solo, desarticulação urbano-rural, segregação socioespacial, precariedade de infraestrutura e violência urbana seletiva — que comprometem o direito à cidade. O diagnóstico estatístico evidenciou a concentração populacional em poucas metrópoles, a fragilidade institucional da maioria dos municípios e o déficit habitacional crônico, revelando como desigualdade social, racial e territorial condiciona oportunidades e limita a efetividade dos direitos fundamentais urbanos.

No plano normativo, a trajetória das políticas urbanas — da Lei de Terras de 1850 à Constituição de 1988, do Estatuto da Cidade às PNDU sucessivas — revela avanços conceituais, mas também contradições estruturais: a apropriação mercantil e tecnocrática dos instrumentos, a fragmentação federativa e a captura por interesses privados que esvaziam o potencial transformador da função social da propriedade e da cidade. Apesar de diretrizes inovadoras, como gestão democrática, instrumentos redistributivos e regularização fundiária, a implementação tem sido seletiva e desigual, reforçando exclusões e naturalizando a cidade-mercadoria. Essa crítica segue também os marcos normativos internacionais, como a ODS 30 (sobretudo o ODS 11 e, também para o Brasil, o ODUS) e a NAU, que a despeito de sua robustez, não são integrados e efetivados em razão de barreiras tecnocráticas.

Como contraponto crítico, o capítulo destacou a relevância do urbanismo crítico e do direito à cidade como fundamentos de um urbanismo transformador. Inspirado em Lefebvre, Harvey, Rolnik, Maricato e Alfonsin esse paradigma recusa a mercantilização do espaço urbano e propõe sua reconceitualização como obra social coletiva. Nessa conjuntura, o direito à cidade não é mero enunciado formal, mas um movimento reivindicatório

e insurgente, voltado à radicalização democrática, à redistribuição dos benefícios e ônus da urbanização e à valorização de práticas sociais emancipadoras. Tal proposta se articula com uma sustentabilidade crítica, que ressignifica o conceito para além do funcionalismo tecnocrático e o ancora em justiça ecológica, função social do território e ampliação das capacidades humanas e não humanas.

A análise da jurisprudência catarinense reforçou a distância entre os princípios constitucionais e a prática judicial. Embora haja decisões pontuais que reconhecem omissões municipais ou condicionem remoções a alternativas habitacionais, predomina uma racionalidade patrimonialista e fragmentada: a função social da propriedade e da cidade aparece instrumentalmente, o direito à moradia é tratado como liberalidade administrativa e o direito à cidade surge apenas retoricamente. Nos conflitos entre moradia e meio ambiente, prevalece a tutela ambiental descontextualizada, legitimando remoções que agravam desigualdades. A condição de rua, por sua vez, segue sendo estigmatizada como critério de desqualificação social, em contradição com o marco normativo nacional e internacional.

O urbanismo brasileiro se encontra tensionado entre normas progressistas e práticas excludentes, entre potencial transformador e captura estrutural. A superação desse quadro exige a reconstrução da sustentabilidade em chave crítica, o fortalecimento da participação popular, a redistribuição territorial de recursos e uma atuação judicial dialógica e estrutural. Somente nesse horizonte — vinculado ao Novo Constitucionalismo Latino-Americano, à justiça espacial e à teoria das capacidades — será possível reorganizar democraticamente o território, enfrentar passivos históricos e afirmar o direito à cidade como motor emancipatório da vida urbana.

Logo, o capítulo demonstra que (i) a distinção cidade/urbano é central para compreender o espaço como disputa e possibilidade; (ii) colonialidade, racismo e aporofobia estruturam a segregação e a necropolítica no território; (iii) os marcos normativos robustos do Estatuto da Cidade, da PNDU, da Agenda 2030 e da NAU permanecem capturados por lógicas tecnocráticas e mercantis, que não permite efetivá-los; (iv) uma sustentabilidade crítica, ancorada no direito à cidade e na teoria das capacidades, deve guiar a reorganização democrática do território; e (v) o Judiciário precisa migrar de atuação casuística para um papel dialógico e estrutural, catalisando direitos urbanos e justiça ecológica.

O *Capítulo 3* demonstra que os litígios estruturais, caracterizados por causalidades complexas, multipolaridade e violações persistentes de direitos, exigem deslocamento do paradigma adjudicatório tradicional para um “processo estrutural” orientado à transformação institucional. No Brasil, esse giro se consolidou por construção conjunta STF–STJ - com o Tema 698 e REsps paradigmáticos - sendo recentemente institucionalizado pelo CNJ, que fornece diretrizes de identificação, condução e monitoramento. No plano comparado, as *structural injunctions* dos EUA mostraram a necessidade de remédios estruturantes para eficácia social; África do Sul, Colômbia e Argentina aportaram técnicas dialógicas e de supervisão que influenciaram diretamente a prática brasileira (*meaningful engagement*, ECI e redes interinstitucionais).

Sobre esse pano de fundo, o capítulo avança para os fundamentos do “processo estrutural democrático”: a corte catalítica e a governança experimentalista reposicionam o juiz como facilitador ativo de arranjos cooperativos, com ciclos iterativos de aprendizagem e sanções calibradas para garantir boa-fé. A tipologia pragmática da corte catalítica autoriza variação de posturas conforme o contexto (da deferência ao comando), enquanto a Jurisdição Participativa Empoderada oferece um desenho

normativo-operacional que combina direitos fortes, remédios moderados e monitoramento robusto, evitando tanto a verticalização monológica quanto a deferência impotente. Articuladas, essas matrizes teórico-práticas justificam, para o caso brasileiro, um modelo processual transformador, sensível às capacidades institucionais e humanas, que legitima a intervenção judicial sem substituir a política, mas catalisando sua efetividade.

Assim, a leitura de Young e Rodríguez-Garavito revela-se complementar: enquanto a primeira destaca a flexibilidade pragmática da corte catalítica, o segundo adiciona critérios normativos que conferem densidade e efetividade ao modelo. Essa convergência se mostra especialmente pertinente para o NCLA, ao oferecer tanto a plasticidade necessária para lidar com a fragilidade institucional do Sul Global quanto parâmetros normativos capazes de legitimar decisões judiciais em contextos de desigualdade estrutural. Por isso, entre os diversos modelos que podem ser mobilizados pela corte catalítica, a EPJ se destaca como uma das principais orientações possíveis, precisamente por fornecer instrumentos concretos para o tribunal exercer sua função catalisadora em sintonia com a vocação plural e democrática do constitucionalismo latino-americano.

O *Capítulo 4* consolida o processo estrutural como um processo-programa democrático e responsivo, voltado a enfrentar violações sistêmicas diante da inércia estatal, com fundamento na Constituição, no CPC/2015, na legislação coletiva e em recentes desenvolvimentos normativos, como o PL 3/2025. A consolidação jurisprudencial, impulsionada pelo STF e STJ, ancorada pelo Tema 698, motivou a edição da Recomendação n.º 163/2025 do CNJ, que definiu critérios de identificação dos litígios estruturais e diretrizes de atuação judicial. Na mesma linha, a Recomendação CNMP-CN n.º 5/2025 sistematizou a atuação ministerial em seis etapas, valorizando a autocomposição, a participação social e o suporte técnico especializado. Complementarmente, a Portaria Normativa AGU n.º

194/2025 instituiu fluxos de cooperação entre os órgãos de consultoria e contencioso, priorizando métodos consensuais e disciplinando as fases de reconhecimento, elaboração e monitoramento dos planos estruturais.

Em conjunto, esses atos compõem um arcabouço normativo que consolida a progressiva institucionalização do processo estrutural no Brasil, conferindo maior previsibilidade e segurança jurídica tanto às partes quanto às instituições envolvidas, além de evidenciar a crescente preocupação de diferentes órgãos em qualificar sua atuação diante de litígios estruturais.

O modelo de processo estrutural proposto, dividido em seis fases (qualificação; instrução; plano; homologação; tutela executiva monitorada; extinção) e com base no experimentalismo, agrega essa normativa e visa reduzir a litigiosidade ao substituir a lógica adversarial por participação ampliada, diálogo multiautores, *case management* e revisão das decisões. O capítulo também evidenciou que o sucesso do processo estrutural requer planos bem desenhados, monitoramento contínuo com retenção de jurisdição, participação social qualificada e coordenação interinstitucional — condições sob as quais o Judiciário atua como corte catalítica, induzindo reformas sem monopolizar o processo decisório.

O capítulo igualmente demonstra que, no desenho institucional, a ACP estrutural, pela proximidade territorial e governança dialógica, é o canal preferencial para problemas urbanos, enquanto a ADPF estrutural é excepcional, vocacionada a questões nacionais e, quando utilizada, deve operar cooperativamente, com diretrizes do STF e implementação descentralizada. O STF contribuiu para visibilidade e densificação de direitos, mas enfrenta limites práticos (prova, monitoramento, sobrecarga e tensões políticas); por isso, o protagonismo dos tribunais de base e a infraestrutura cooperativa (CNJ, observatórios, GTs, órgãos de controle) são decisivos.

O capítulo também propõe uma estrutura metodológica de análise de processos estruturais. Nessa proposta, a efetividade é lida para além do cumprimento formal, usando parâmetros de experimentalismo democrático (oito critérios) e teoria das capacidades: quanto mais dialógico o ativismo (direitos densos, remédios moderados/estruturais e monitoramento robusto), maior a ampliação de capacidades e a transformação institucional. Efeitos diretos e indiretos (materiais e simbólicos) importam; e o grau de cumprimento depende de múltiplos fatores (complexidade, desenho da ordem, mobilização social, posição dos grupos, custos políticos e retenção de jurisdição).

Desse modo, a metodologia adotada não somente descreve o processo estrutural democrático em seus eixos teórico-metodológicos — experimentalismo, responsividade, teoria das capacidades e mapeamento por fases —, mas também o conecta ao fundamento filosófico trabalhado no Capítulo 1, no qual a sustentabilidade crítica foi apresentada como base para o desenvolvimento de capacidades humanas e não humanas. O vínculo entre experimentalismo democrático e teoria das capacidades, aqui operacionalizado como critério de efetividade, reforça que a análise dos casos não se limita ao cumprimento formal das decisões, mas considera sua aptidão para ampliar liberdades substantivas, transformar relações institucionais e produzir efeitos sociais e simbólicos duradouros.

Logo, quanto maior for o grau de experimentalismo democrático, maior será o desenvolvimento de capacidades dos sujeitos envolvidos no processo estrutural. A teoria das capacidades é mobilizada em dois planos complementares: (i) no plano normativo, como fundamento do direito responsivo, ao oferecer um paradigma de justiça orientador do urbanismo sustentável e crítico, capaz de guiar escolhas políticas e jurídicas; e (ii) no plano empírico, como critério de avaliação da efetividade dos processos

estruturais, de modo a associar a presença de práticas experimentais à ampliação concreta das capacidades dos indivíduos e coletividades.

Assim, a investigação metodológica proposta não somente mede a qualidade do ativismo judicial em litígios urbanos, mas também evidencia como a justiça estrutural, quando ancorada na sustentabilidade crítica, pode se tornar instrumento de fortalecimento democrático e de expansão das capacidades em sentido amplo, humanas e ecológicas.

No capítulo 5, os litígios estruturais urbanos/ambientais analisados mostram avanços normativos e institucionais importantes (reconhecimento de direitos, criação de arenas e comissões, parâmetros mínimos como mediação, inspeções, câmeras/GPS; planos nacionais/setoriais), mas esbarram sistematicamente em três gargalos: (i) operacionalização insuficiente (metas, prazos, indicadores, rotinas de entrega de dados e protocolos de execução); (ii) monitoramento e responsabilização frágeis (retenção de jurisdição limitada, ausência de ciclos de avaliação e de gatilhos de correção/sanção); e (iii) resistência institucional/política (Executivos e órgãos de controle locais, cultura punitivista/aporofóbica, formalismo recursal).

A ADPF 828 evidenciou a insuficiência de um desenho estrutural consistente. Apesar de mencionar planos emergenciais e políticas públicas permanentes, os pedidos careciam de parâmetros operacionais básicos — como prazos, metas e definição de competências —, o que inviabilizou a apreciação integral das pretensões. A condução do processo não foi reconhecida formalmente como litígio estrutural, restringindo-se a medidas emergenciais em resposta à pandemia. Além disso, as Comissões de Soluções Fundiárias, embora institucionalizadas, foram configuradas de modo concentrado no Judiciário, com baixa representatividade social e ausência de mecanismos de monitoramento, o que comprometeu sua efetividade democrática. A falta de retenção de jurisdição e de um regime

de supervisão contínua fragilizou o alcance das medidas, reduzindo-as a inovações formais sem capacidade de gerar mudanças estruturais duradouras nas políticas habitacionais.

Não obstante essas limitações, a ADPF 828 consolidou a moradia como direito fundamental de mesma hierarquia que a saúde em contextos de emergência, convertendo dispositivos normativos dispersos em obrigações vinculantes. A decisão obrigou os tribunais a instituírem Comissões de Conflitos Fundiários e a realizarem audiências e inspeções judiciais, ainda que em um modelo restrito. Todos os tribunais cumpriram a determinação, e em alguns casos houve mediações que resultaram em realocações não violentas, demonstrando efeitos institucionais concretos, ainda que limitados. Contudo, o processo permaneceu circunscrito aos casos relativos ao enfrentamento emergencial da pandemia, sem avançar para um regime de governança cooperativa entre os Poderes ou para a formulação de políticas habitacionais estruturantes – em que pese haja pedidos nos memoriais das partes requerendo a ampliação da decisão, como no apresentado pela CNDH. Assim, o precedente reafirma o papel contido do STF, que atuou apenas na internalização de práticas já previstas, evitando a imposição de obrigações coordenadas ao Executivo e ao Legislativo.

Considerando todas as informações amalhadas no estudo do caso, segue quadro síntese:

Quadro 20 - Estrutura Analítica para Análise de Processos Estruturais no Campo Urbanístico (ADPF 828)

Critério de análise		Resultados
(a) Informações processuais	Natureza da ação	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) com pedidos estruturais relacionados ao direito à moradia durante a pandemia
	Tribunal	Supremo Tribunal Federal (STF) Ministro Relator Luís Roberto Barroso
	Propositura	15 de abril de 2021
(b) Partes	Demandante(s)	Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)
	Demandado(s)	Atos do Poder Público (União, Estados, Municípios)
	Advogados	PSOL e assessoria jurídica
(c) Pedido	Natureza do pedido	Suspensão nacional de despejos e remoções; implementação de políticas habitacionais emergenciais e permanentes
	Abrangência	Nacional
(d) Mobilização social	Força de organização do demandante	Forte - Campanha Despejo Zero, MTST, ONGs e redes jurídicas
	Movimentos sociais ou aliados externos	Despejo Zero, MTST, organizações nacionais e internacionais
	Terceiros intervenientes	<i>Amici curiae</i> .
(e) Urbanismo e sustentabilidade	Dimensão do urbanismo	Moradia e regularização fundiária
	Menção à sustentabilidade	Não há menção direta
(f) Qualidade do ativismo judicial	Substantivação do direito	Forte - articulação entre moradia, saúde e dignidade
	Força da(s) medida (s) judicial(is)	Moderada – suspensão de despejos, criação de comissões, mas sem imposições executivas, pois as medidas foram sobretudo dirigidas ao próprio judiciário
	Monitoramento	Fraco – sem retenção de jurisdição ou plano de supervisão contínua
	Ativismo judicial dialógico ou monológico	Predominantemente monológico – a atuação foi centralizada pelo relator em sua fase inicial. Houve posterior abertura para mecanismos de governança compartilhada, mas de forma reativa e limitada
	Realização de audiências no processo	Não

Critério de análise		Resultados
(g) Grau do experimentalismo o democrático	Espaços institucionais de deliberação coletiva	Sim - com a criação das Comissões de Soluções Fundiárias no âmbito dos tribunais
	Participação contínua dos atores envolvidos	Parcial – movimentos sociais participaram em petições e como <i>amicus</i> , mas não foram incorporados permanentemente nas comissões. Déficit na participação da sociedade civil
	Ajustes iterativos das decisões judiciais	Sim – decisões foram prorrogadas e ajustadas em 2021 e 2022, culminando no regime de transição
	Justificativas técnicas e transparentes para decisões	Parcial – a decisão se baseia em dados e relatórios de movimentos sociais (como a Campanha despejo Zero), além de menção à vulnerabilidade habitacional. Contudo, a fundamentação técnica é genérica e pouco aprofundada. As justificativas são claras, mas não há detalhamento técnico rigoroso nem abertura a pareceres externos no momento decisório
	Retenção de jurisdição com monitoramento contínuo	Não
	Inclusão de atores técnicos e peritos independentes	Sim – apoio técnico do CNJ e Comitê Executivo Nacional de Soluções Fundiárias
(h) Efeitos	Diretos e materiais	Suspensão de remoções, proteção de milhares de famílias vulneráveis
	Indiretos e materiais	Pressão legislativa, criação de comissões, mudança de cultura judiciária
	Diretos e simbólicos	Reconhecimento do direito à moradia como condição para saúde e dignidade
	Indiretos e simbólicos	Fortalecimento da pauta habitacional e dos movimentos populares
(i) Desafios do caso para o cumprimento	Complexidade e tamanho do caso	Elevado - abrangência nacional, múltiplos atores e políticas complexas)
	Mobilização social	Elevada – articulação nacional com forte engajamento dos movimentos sociais (fator facilitador)
	Posição social dos grupos afetados	Vulneráveis e estigmatizados.
	Qualidade do monitoramento e supervisão da ordem	Baixo – ausência de retenção de jurisdição e fragilidade no acompanhamento das comissões criadas

Critério de análise		Resultados
	Custos políticos e materiais	Moderados – embora algumas determinações já estivessem previstas em lei, houve forte resistência política (ex.: bancada ruralista e CNA contra a Resolução 510/2023)

Fonte: Elaboração própria.

A ADPF 976 consolidou-se como um dos litígios estruturais mais complexos já analisados pelo STF, ao reconhecer um estado de coisas inconstitucional em relação à população em situação de rua. Apesar de representar avanço simbólico e normativo, o processo revelou graves fragilidades procedimentais e institucionais. A ausência de contraditório substancial na elaboração do plano nacional, feita unilateralmente pela União, comprometeu a legitimidade democrática da medida, em desacordo com a lógica colaborativa esperada em processos estruturais. As determinações cautelares, embora extensas — abrangendo desde a proibição de remoções compulsórias até a instalação de banheiros públicos e realização de diagnósticos territoriais —, não foram acompanhadas de critérios de viabilidade, financiamento ou mecanismos robustos de fiscalização. A descentralização do monitoramento para os Ministérios Públicos estaduais mostrou-se ineficaz, pela falta de diretrizes e de atuação preventiva, enquanto a indefinição sobre a homologação do plano reforça a insegurança jurídica e enfraquece a capacidade de controle jurisdicional.

No mérito, o plano nacional apresentado em 2023 estruturou-se em sete eixos e demonstrou esforço inicial de organização administrativa, mas concentrou recursos em medidas assistenciais emergenciais, deixando em segundo plano a habitação, a inclusão produtiva e a coordenação federativa. As metas habitacionais, limitadas a 150 unidades em três municípios, são desproporcionais frente à magnitude da crise, e a ausência de ações voltadas à prevenção de despejos ou à criação de locação social revela omissões estruturais graves. A inexistência de dados atualizados —

dado que o último censo específico é de 2008 — fragiliza ainda mais a formulação de políticas adequadas. Ao tornar vinculantes as diretrizes da PNPSR sem prever sanções ou incentivos claros, a decisão do STF arrisca permanecer dependente da adesão voluntária de estados e municípios, perpetuando a lógica de descontinuidade das políticas públicas. Assim, a ADPF 976⁹¹⁶, embora relevante como marco jurídico, evidencia um déficit de governança cooperativa e de efetividade prática na proteção do direito à moradia e da dignidade da população em situação de rua.

Considerando todas as informações amealhadas no estudo do caso, segue quadro síntese:

Quadro 21 - Estrutura Analítica para Análise de Processos Estruturais no Campo Urbanístico (ADPF 976)

Critério de análise		Resultados
(a) Informações processuais	Natureza da ação	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) com pedido de declaração de Estado de Coisas Inconstitucional e medidas estruturais
	Tribunal	Supremo Tribunal Federal (STF) Ministro Alexandre de Moraes
	Propositura	22 de maio de 2022
(b) Partes	Demandante(s)	Partidos políticos REDE, PSOL e o movimento social MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
	Demandado(s)	União, Estados, DF e Municípios (Prefeitos das capitais, Governadores e Chefe do Executivo, num total de 54 intimados)
	Advogados	Do Partido Político e dos Movimentos Sociais
(c) Pedido	Natureza do pedido	Reconhecimento do estado de coisas inconstitucional e imposição de 42 medidas estruturais emergenciais
	Abrangência	Nacional

⁹¹⁶ STF, ADPF 976 – movimentação, 2025a.

Critério de análise		Resultados
(d) Mobilização social	Força de organização do demandante	Forte – partidos + movimento social estruturado
	Movimentos sociais ou aliados externos	Diversos, dentre o MTST, Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR), Pastoral do Povo de Rua (Pe. Júlio Lancellotti), universidades, Defensoria Pública da União (DPU), Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), GAETS, CNPG, etc.
	Terceiros intervenientes	<i>Amici Curiae</i> .
(e) Urbanismo e sustentabilidade	Dimensão do urbanismo	Direito à moradia, uso do espaço público e enfrentamento à "arquitetura hostil"
	Menção à sustentabilidade	Não há menção direta.
(f) Qualidade do ativismo judicial	Substantivação do direito	Forte – moradia, sobretudo, foi abordada como um direito fundamental que deve ser protegido
	Força da(s) medida (s) judicial(is)	Forte — reconhecimento do ECI e determinação de elaboração de plano nacional em 120 dias, com medidas imediatas a entes federativos (como vedação de remoções forçadas e da arquitetura hostil). Faltaram, porém, sanções e detalhamento robusto

Critério de análise		Resultados
(g) Grau do experimentalism o democrático	Espaços institucionais de deliberação coletiva	Sim – CIAMP-Rua, CADEC, CNDH, DPU
	Participação contínua dos atores envolvidos	Parcial – embargos, intervenções da PGR, MP e movimentos sociais. Déficit na participação da sociedade civil
	Ajustes iterativos das decisões judiciais	Parcial – a liminar foi ajustada a fatos novos e há embargos pendentes de julgamento, com pedidos de monitoramento e homologação do plano
	Justificativas técnicas e transparentes para decisões	Sim - a liminar de Alexandre de Moraes fundamenta-se em dados de população em situação de rua do IPEA, do Ministério dos Direitos Humanos e do Observatório Nacional, além de mencionar a ausência de políticas públicas adequadas. Também explica a necessidade da atuação federal diante da omissão local. Há boa fundamentação empírica e jurídica, com transparência sobre a escolha das medidas determinadas
	Retenção de jurisdição com monitoramento contínuo	Baixo – ausência de retenção efetiva; a fiscalização foi descentralizada, mas revelou-se ineficaz
	Inclusão de atores técnicos e peritos independentes	Não - Houve audiência pública com órgãos especializados, mas não foram nomeados peritos formais
(h) Efeitos	Diretos e materiais	Plano nacional, medidas emergenciais, reformas institucionais
	Indiretos e materiais	Pressão sobre entes locais, aprovação da Lei 14.821/2024 (Política Nacional para a População em Situação de Rua).
	Diretos e simbólicos	Reconhecimento do ECI, mudança no discurso institucional. Visibilidade inédita da pauta na agenda pública nacional.
	Monitoramento	Fraco — a fiscalização foi atribuída aos Ministérios Públicos Estaduais, mas sem critérios objetivos ou protocolos claros, o que comprometeu a efetividade
	Ativismo judicial dialógico ou monológico	Predominantemente dialógico – houve audiência pública com 81 participantes e diálogo com órgãos institucionais, embora episódios posteriores tenham revelado tensões com entes locais (ex.: São Paulo)

Critério de análise		Resultados
(i) Desafios do caso para o cumprimento	Mobilização social	Elevado – articulação entre múltiplos entes e setores. Presença significativa de movimentos sociais, como o MTST e a Pastoral do Povo de Rua, além de forte atuação de universidades, defensorias, ONGs e parlamentares.
	Posição social dos grupos afetados	Vulnerável – população altamente estigmatizada e invisibilizada, com baixa capacidade de articulação institucional e severa exclusão de direitos
	Qualidade do monitoramento e supervisão da ordem	Baixo — ausência de modelo definido, atuação esparsa dos MPs, inexistência de protocolos e de estrutura permanente de fiscalização; os embargos de declaração sobre esse ponto ainda não foram julgados
	Custos políticos e materiais	Elevados – resistências políticas e orçamentárias significativas

Fonte: Elaboração própria.

A ADPF 635 expôs a dificuldade do STF em estruturar uma governança consistente diante da segurança pública no Rio de Janeiro, marcada por alta complexidade institucional, resistência política e ausência de cooperação efetiva dos órgãos estaduais. Embora tenha reconhecido formalmente o caráter estrutural do caso e imposto medidas relevantes, muitas ordens judiciais apresentaram baixa densidade operacional, sem parâmetros claros, metas verificáveis ou mecanismos contínuos de monitoramento. A homologação de planos tecnicamente frágeis e a estratégia conciliatória adotada mesmo diante de descumprimentos reiterados reduziram a efetividade da intervenção. A atuação omissiva do MPRJ no controle externo da atividade policial, aliada à falta de dados oficiais confiáveis sobre letalidade, comprometeu a transparência e reforçou a dependência de informações produzidas por organizações da sociedade civil. Esse conjunto de limitações dificultou a consolidação de um espaço colaborativo e enfraqueceu a capacidade transformadora da decisão.

Apesar dessas fragilidades, o processo gerou alguns efeitos concretos, como a redução da letalidade policial em determinados períodos e a imposição de medidas específicas, entre elas o uso de câmeras corporais e GPS. A mobilização de *amici curiae*, núcleos de pesquisa e organizações sociais contribuiu para oferecer diagnósticos consistentes e pressionar por avanços, embora vários pedidos não tenham sido acolhidos e persistam brechas normativas que mantêm zonas de exceção. A centralização da causa no STF aumentou a visibilidade pública, mas dificultou a adaptação territorial das medidas e limitou a governança local. Os indicadores de criminalidade mostraram que a contenção da violência policial não produziu aumento de crimes, mas os resultados permanecem instáveis e dependentes de fatores externos, sem mudanças estruturais duradouras. Em síntese, a ADPF 635 reafirmou a função contramajoritária do Judiciário em conter abusos, mas deixou em aberto os desafios de *enforcement*, monitoramento e cooperação federativa necessários para transformar padrões de violência institucionalizada.

Considerando todas as informações amalhadas no estudo do caso, segue quadro síntese:

Quadro 22 - Estrutura Analítica para Análise de Processos Estruturais no Campo Urbanístico (ADPF 635)

Critério de análise		Resultados
(a) Informações processuais	Natureza da ação	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) com pedido de medidas estruturais
	Tribunal	Supremo Tribunal Federal (STF) Relator inicial: Ministro Edson Fachin; após pedido de vista, atuação central de Alexandre de Moraes
	Propositura	19 de novembro de 2019
(b) Partes	Demandante(s)	Partido Socialista Brasileiro (PSB)
	Demandado(s)	Estado do Rio de Janeiro (Governador e órgãos de segurança)
	Advogados	Daniel Sarmiento e equipe jurídica do PSB
(c) Pedido	Natureza do pedido	Reconhecimento de estado de coisas inconstitucional e imposição de medidas estruturais na política de segurança pública, que envolvem a suspensão das operações policiais durante a pandemia (exceto em casos excepcionais); instalação de câmeras; plano de redução da letalidade; maior controle institucional da atividade policial
	Abrangência	Estadual (focado no Rio de Janeiro, embora com repercussões e debates nacionais).
(d) Mobilização social	Força de organização do demandante	Forte - partido político e Núcleo Jurídico da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) com capacidade institucional e, sobretudo, técnica.
	Movimentos sociais ou aliados externos	Redes da Maré, Mães de Manguinhos, Coletivo Papo Reto, entre outros
	Terceiros intervenientes	Vários <i>amici curiae</i> : DPE/RJ, OAB, Justiça Global, ISER, IBCCRM, MNU etc.
(e) Urbanismo e sustentabilidade	Dimensão do urbanismo	Letalidade nas favelas, segurança pública, exclusão territorial e direito à cidade
	Menção à sustentabilidade	Não há menção direta
(f) Qualidade do ativismo judicial	Substantivação do direito (forte, moderada ou fraca)	Forte - vida, segurança, moradia e dignidade

Critério de análise		Resultados
	Força da(s) medida (s) judicial(is)	Moderada - cautelares importantes (suspensão de operações, câmeras, ambulâncias, restrições a helicópteros), mas homologação parcial do plano estadual e ausência de sanções efetivas limitaram a densidade operacional
	Monitoramento	Moderado - embora tenha havido práticas compatíveis com o processo estrutural, como audiências técnicas, atuação do CNJ, produção de notas pelos núcleos especializados (NUPEC, GTs), o STF não instituiu uma estrutura permanente de supervisão. A fiscalização ficou concentrada nos demandantes e parceiros externos, sem mecanismos institucionais de correção iterativa, sanção ou geração contínua de indicadores, o que limitou a efetividade do controle judicial
	Ativismo judicial monológico ou dialógico	Dialógico - audiências públicas e técnicas, participação de núcleos especializados (NUPEC, GT Polícia Cidadã) e sociedade civil, embora com tensões e descumprimentos reiterados
(g) Grau do experimentalismo democrático	Realização de audiências	Sim – 1 audiência pública e diversas audiências técnicas
	Espaços institucionais de deliberação coletiva	Sim – Grupos de Trabalho do CNJ, CNMP e núcleos técnicos do STF
	Participação contínua dos atores envolvidos	Parcial - petições, informes e intervenções constantes. Déficit na participação da sociedade civil
	Ajustes iterativos das decisões judiciais	Sim – planos estruturais recusados e revisados e decisões judiciais inicialmente mais verticalizadas, na oportunidade do julgamento do mérito tornaram-se mais deferentes ao Executivo
	Justificativas técnicas e transparentes para decisões	Sim - a liminar é embasada em dados técnicos, relatórios de violência letal da ONU e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. A decisão é extensa, justifica o uso das medidas com transparência e apoio técnico, apresentando o impacto desproporcional da violência policial nas favelas. O STF explicita os critérios adotados e reforça a necessidade de atuação proporcional, o que configura justificativa técnica e transparente sólida
	Retenção de jurisdição com monitoramento contínuo	Sim - jurisdição mantida de 2019 até pelo menos 2025. A qualidade do monitoramento, porém, foi baixa

Critério de análise		Resultados
	Inclusão de atores técnicos e peritos independentes	Sim - GT Polícia Cidadã, amici especializados
(h) Efeitos	Diretos e materiais	Redução da letalidade policial e adoção de câmeras e ambulâncias
	Indiretos e materiais	Geração de debates institucionais, protocolos em elaboração e mudanças pontuais na gestão da segurança pública
	Diretos e simbólicos	Reconhecimento da letalidade policial como problema estrutural e racializado, com grande impacto simbólico e institucional
	Indiretos e simbólicos	Ampliação do debate sobre racismo institucional, controle da polícia e uso da força; fortalecimento de redes de mobilização social
(i) Desafios do caso para o cumprimento	Complexidade e tamanho do caso	Elevados - problema estrutural crônico e multidimensional
	Mobilização social	Elevado - engajamento de organizações civis, entidades de direitos humanos, vítimas e ativistas
	Posição social dos grupos afetados	Vulnerável - população negra e pobre das favelas, historicamente invisibilizada e marginalizada pelo sistema de justiça e segurança
	Qualidade do monitoramento e supervisão da ordem	Moderado – supervisão das decisões exercidas pelas próprias partes; denúncias de descumprimento seguido de atuação judicial, mas deferente, no mais das vezes; inexistência de parâmetros mínimos e de modos de efetivar as decisões, bem como de sanções para descumprimento de prazos; ausência de exigência de relatórios de cumprimento das decisões
	Custos políticos e materiais	Altos - resistência institucional, custo orçamentário e impopularidade política

Fonte: Autoria própria.

A ACP da Lagoa da Conceição revelou inovações relevantes no uso de instrumentos processuais estruturais, especialmente com a criação da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa (CJ-PLC), concebida para assegurar governança técnica e participativa desde a fase instrutória. A colaboração direta com núcleos acadêmicos da UFSC qualificou a ação

com base científica sólida, e a composição paritária da CJ-PLC buscava institucionalizar a coparticipação de órgãos públicos e sociedade civil. Contudo, a resistência de réus como a CASAN, o IMA e o Município de Florianópolis, aliada à postura restritiva do TRF4, comprometeu a efetividade do modelo. O Tribunal reduziu a Câmara a órgão meramente consultivo, vinculou sua atuação somente à 6ª Vara Federal e rejeitou medidas estruturais mais incisivas, sob argumento de violação da separação de Poderes. Essa interpretação formalista esvaziou a função deliberativa da CJ-PLC, alimentou a litigiosidade processual e deslegitimou iniciativas técnicas de cooperação, contrariando a lógica do processo estrutural.

Além disso, o processo permaneceu sem decisão estrutural com retenção de jurisdição, o que limitou a ação à fase instrutória e impediu a definição de obrigações, cronogramas e mecanismos de monitoramento. A ausência do juiz nas reuniões da CJ-PLC enfraqueceu o caráter colaborativo esperado de uma comunidade de trabalho, enquanto a participação de grupos vulneráveis manteve-se mais formal que efetiva. A reversão de medidas concretas, como o Projeto Lagoa Viva, somada à fragmentação judicial resultante da negativa do TRF4 em estender a atuação da Câmara a outras ações relacionadas, agravou a sensação de paralisia processual. Apesar do esforço técnico e da mobilização social, o caso expôs a dificuldade de consolidar mecanismos de governança socioecológica no Judiciário brasileiro, diante da resistência institucional e da permanência de práticas defensivas por parte do Estado, que enfraqueceram a construção de soluções coordenadas e a própria legitimidade democrática do processo estrutural.

Considerando todas as informações amalhadas no estudo do caso, segue quadro síntese:

Quadro 23 - Estrutura Analítica para Análise de Processos Estruturais no Campo Urbanístico - ACP

Critério de análise		Resultados
(a) Informações processuais	Natureza da ação	Ação Civil Pública (ACP) estrutural de cunho ambiental-urbanístico
	Tribunal	Justiça Federal – 6ª Vara Federal de Florianópolis (TRF4) Juiz Marcelo Krás Borges
	Propositura	19 de maio de 2021
(b) Partes	Demandante(s)	ONG Costa Legal, UFECO e Associação Pachamama, com apoio jurídico de grupos da UFSC (GPDA e OJE)
	Demandado(s)	Município de Florianópolis, FLORAM (Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis), ARES (Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina), IMA (Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina) e CASAN (Companhia Catarinense de Águas e Saneamento)
	Advogados	Assessoria Jurídica da UFSC
(c) Pedido	Natureza do pedido	Reconhecimento de ECI ambiental e criação de Câmara Judicial (CJ-PLC) para elaboração e implementação de plano estrutural de recuperação da Lagoa
	Abrangência (nacional/estadual)	Estadual/local (município de Florianópolis e órgãos estaduais)
(d) Mobilização social	Força de organização do demandante	Forte – articulação entre sociedade civil organizada, ONGs, movimentos comunitários e universidades
	Movimentos sociais ou aliados externos	UFSC (GPDA, OJE), especialistas como Prof. Marco Jobim
	Terceiros intervenientes	Ministério Público Federal e órgãos convidados na CJ-PLC
(e) Urbanismo/sustentabilidade	Dimensão do urbanismo	Ambiental – proteção de ecossistema lagunar e gestão do território
	Menção à sustentabilidade	Não há menção direta
(f) Qualidade do ativismo judicial	Substantivação do direito (forte, moderada ou fraca)	Forte – reconhecimento da Lagoa como sujeito de direitos e da violação massiva de direitos fundamentais
	Força da(s) medida (s) judicial(is) (forte, moderada ou fraca)	Forte no 1º grau – liminar inovadora com criação da CJ-PLC, sanções e prazos; fragilizada no 2º grau, quando o TRF4 limitou a Câmara a caráter consultivo e suspendeu medidas estruturantes

Critério de análise		Resultados
	Monitoramento (forte, moderado ou fraco)	Forte no 1º grau – criação de GT técnico, reuniões periódicas e audiências; porém limitado pelas decisões recursais que esvaziaram a força vinculante da CJ-PLC
	Ativismo judicial monológico ou dialógico	Dialógico no 1º grau ; monológico nas instâncias recursais (TRF4 impôs limites severos à atuação da CJ-PLC)
(g) Grau do experimentalismo democrático	Realização de audiências	Sim - diversas audiências de conciliação e acompanhamento
	Espaços institucionais de deliberação coletiva	Sim - via CJ-PLC e GT técnico
	Participação contínua dos atores envolvidos	Parcial – universidades, órgãos públicos e comunidade local participaram constantemente, ainda que com resistência institucional dos réus. Déficit na participação da sociedade civil
	Ajustes iterativos das decisões judiciais	Sim – decisões ajustadas a partir de diagnósticos da CJ-PLC e de pareceres técnicos da UFSC
	Justificativas técnicas e transparentes para decisões	Sim - A decisão da Justiça Federal está fundamentada em laudos ambientais, estudos da UFSC, relatórios técnicos, vistorias do IMA e análises jurídicas dos grupos GPDA e OJE. O juiz, embora não profira decisões tão longas como as do STF, explica detalhadamente a razão da criação da CJ-PLC, cita o risco ecológico e urbanístico da omissão estatal e apresenta fundamentação técnico-jurídica transparente e bem articulada. O processo tem um grau de complexidade superior ao exigir conhecimentos técnicos, o que, inclusive, fundamenta a necessidade de amparo da Câmara ao juiz, a despeito das críticas feitas no grau recursal
	Retenção de jurisdição com monitoramento contínuo	Sim - no 1º grau, mas enfraquecida pelo TRF4, que afastou medidas estruturais e manteve somente caráter consultivo
	Inclusão de atores técnicos e peritos independentes	Sim – GT técnico e especialistas independentes
(h) Efeitos	Diretos e materiais	Criação da CJ-PLC, aplicação de multas, medidas emergenciais ambientais (ex.: Projeto Lagoa Viva, viveiro de mudas, Trato pela Lagoa). Posteriormente suspensas pelo TRF4
	Indiretos e materiais	Debates sobre políticas públicas e contratos de saneamento

Critério de análise		Resultados
	Diretos e simbólicos	Reconhecimento da Lagoa como sujeito de direitos; linguagem inovadora em decisões judiciais; instituição de modelo de governança socioecológica
	Indiretos e simbólicos	Valorização da participação social e da ciência na formulação de soluções, bem como de Câmaras de auxílio ao juiz
(i) Desafios do caso para o cumprimento	Complexidade e tamanho do caso	Elevado – múltiplos réus, temas intersetoriais, litígio ambiental sistêmico. O caso por si é limitado a um Município, então sua extensão é local
	Mobilização social	Elevado – sociedade civil, universidades e órgãos de controle envolvidos
	Posição social dos grupos afetados	Populações locais, usuários da lagoa, comunidades vulneráveis à degradação ambiental
	Qualidade do monitoramento e supervisão da ordem	Elevado - mas limitada por decisões recursais que reduziram o poder vinculante da CJ-PLC
	Custos políticos e materiais	Elevado – resistência de réus, sobretudo da CASAN, devido a outras ações civis públicas com condenação da ré e, sobretudo, pouco conhecimento sobre o processo estrutural que impossibilitou uma atuação estrutural mais ampla e forte, pois já foi criado um ambiente de embate com a instância superior

Fonte: Autoria própria.

A construção das tabelas possibilitou uma comparação sistemática entre os casos analisados, contribuindo para identificar padrões, contrastes e elementos recorrentes. Associada à abordagem metodológica adotada e ao referencial teórico mobilizado, essa estratégia analítica permitiu formular respostas aos problemas de pesquisa propostos na tese. Na sequência, passa-se a uma análise comparativa entre as estruturas das alíneas da tabela, considerando cada um dos casos.

Quanto às alíneas (a) a (c), observa-se que as ações analisadas variam em natureza formal, partes envolvidas e abrangência territorial, embora compartilhem traços estruturais essenciais. A mais antiga delas é a ADPF 635, proposta em 19 de novembro de 2019, enquanto a mais recente é a

ADPF 976, ajuizada em 22 de maio de 2022. Entre essas, foram propostas a ADPF 828 (em 05 de abril de 2021) e a ACP da Lagoa da Conceição (em 19 de maio de 2021).

No que tange à abrangência, as ADPFs 828 e 976 possuem escopo nacional, dirigindo-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; a ADPF 635 tem foco estadual, circunscrita à política de segurança do Rio de Janeiro; e a ACP é de alcance local, voltada à recuperação ambiental e urbanística da Lagoa da Conceição, no município de Florianópolis. Essa diferença de abrangência influencia diretamente o grau de complexidade do litígio e o tipo de articulação interinstitucional exigida para a efetividade das decisões judiciais.

Ressalte-se ainda que a ADPF 828 se distingue das demais por não ser inicialmente concebida como um processo estrutural, tendo adquirido esse contorno ao longo da tramitação, por força da mobilização social e da atuação do STF. Já as demais ações foram formuladas com pedidos estruturais explícitos desde sua origem, incluindo a declaração de Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) e a criação de planos estruturais.

Os demandantes apresentam diversidade significativa, reforçando a convergência entre distintas formas de litigância coletiva com vocação transformadora: partidos políticos (PSB, PSOL, REDE), movimentos sociais (como MTST, Pastoral do Povo de Rua, coletivos antirracistas), organizações da sociedade civil e universidades (como os grupos GPDA e OJE da UFSC).

Com base na alínea (d) da metodologia adotada — que avalia a mobilização social a partir da força organizativa dos demandantes, do apoio de aliados externos e da atuação de terceiros intervenientes —, é possível identificar tanto semelhanças como distinções significativas entre os quatro casos analisados.

Nos quatro litígios, verifica-se uma mobilização social consistente, ainda que com formas e intensidades distintas. A ADPF 976 destaca-se como a ação com maior diversidade e amplitude de apoio social e institucional, reunindo partidos políticos, movimentos sociais nacionais como o MTST e o MNPR, lideranças religiosas (como o Pe. Júlio Lancellotti), universidades, defensorias públicas, conselhos nacionais (CNDH), grupos de pesquisa (GAETS) e o Ministério Público (CNPGE). Essa configuração expressa uma capacidade rara de articulação transversal entre atores jurídicos, acadêmicos, religiosos e movimentos sociais, conferindo à ação densidade política e epistêmica.

Já a ADPF 635, embora mais restrita em termos numéricos, apresentou mobilização de base altamente qualificada e enraizada nos territórios afetados pela violência policial. Destacam-se coletivos locais como Redes da Maré, Mães de Manguinhos e o Coletivo Papo Reto, que atuaram de forma incisiva na produção de provas e no acompanhamento do cumprimento das decisões. A articulação entre o PSB e o núcleo jurídico da UFRJ garantiu à petição inicial consistência técnica, o que, aliado à presença de diversos *amici curiae* (como DPE/RJ, Justiça Global, OAB, ISER, IBCCRIM e MNU), reforçou a legitimidade da ação e o pluralismo do debate jurídico.

Na ADPF 828, a mobilização esteve centrada em movimentos sociais voltados à questão fundiária e ao direito à moradia, com protagonismo da Campanha Despejo Zero, MTST e redes jurídicas. Embora tenha contado com aliados externos e *amici curiae*, seu escopo de mobilização foi mais restrito à agenda habitacional emergencial, sem a mesma transversalidade temática ou institucional observada na ADPF 976. Ainda assim, a articulação com organizações internacionais e redes jurídicas especializadas contribuiu para dar visibilidade global ao litígio, especialmente no contexto da pandemia.

Por fim, a ACP da Lagoa da Conceição apresentou uma mobilização predominantemente local, porém tecnicamente sofisticada, a partir da atuação de ONGs comunitárias, associações civis e grupos de pesquisa da UFSC (GPDA e OJE). A força organizativa dos demandantes mostrou-se alta, com notável articulação entre ciência, direito e comunidade. Ainda que não tenha havido a figura formal dos *amici curiae*, a CJ-PLC funcionou como instância de deliberação colaborativa e plural, com presença do Ministério Público Federal e de órgãos técnicos convidados, o que ampliou a legitimidade processual.

Em síntese, os quatro processos revelam a centralidade da mobilização social como componente estrutural dos litígios transformadores, ainda que com perfis distintos: a ADPF 976 com amplitude nacional e diversidade institucional; a ADPF 635 com base comunitária territorializada e técnica; a ADPF 828 com foco habitacional e articulação com movimentos fundiários; e a ACP da Lagoa com inserção local e robustez epistêmica. Essas diferenças refletem não apenas os objetos dos litígios, mas também as estratégias políticas e jurídicas de seus proponentes, bem como o potencial democrático do processo estrutural quando aberto à deliberação ampliada. No ponto, a mobilização social para a propositura da demanda diferencia-se do modo como essa mobilização é promovida no curso do processo, o que será avaliado na alínea atinente ao grau do experimentalismo.

Na análise da alínea (e), que examina as dimensões substantivas do urbanismo e da sustentabilidade nos processos estruturais, observa-se que os quatro casos analisados apresentam articulação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e com pautas urbanas, embora nem sempre essa vinculação seja explicitada como eixo central da fundamentação judicial (e empreguem de forma explícita a “hermenêutica da sustentabilidade”). Em comum, todos mobilizam aspectos urbanos

relevantes e, mesmo que de forma implícita, ativam dimensões da sustentabilidade ambiental, social ou institucional.

Destaca-se a predominância do ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) e do ODS 1 (Erradicação da pobreza), com conexões complementares ao ODS 8 (Trabalho decente e crescimento econômico) na ADPF 976, ao ODS 3 (Saúde e bem-estar) na ADPF 828, e aos ODS 4 (Educação de qualidade) e 16 (Paz, justiça e instituições eficazes) na ADPF 635. A ACP da Lagoa da Conceição é o único caso com vinculação explícita à dimensão ambiental do urbanismo e, embora o termo “sustentabilidade” não apareça formalmente nos autos, sua lógica processual se estrutura em princípios fortemente alinhados ao ODS 6 (Água potável e saneamento).

Com base na análise das alíneas (f) dos quatro casos, é possível observar tanto convergências quanto diferenças significativas no que tange à qualidade do ativismo judicial, conforme o “tripé” proposto por Rodríguez-Garavito: substantivação do direito, força das medidas judiciais e intensidade do monitoramento.

Todos os casos analisados apresentam substantivação forte dos direitos fundamentais, demonstrando um reconhecimento judicial denso e normativamente robusto da matéria discutida — como moradia, dignidade, vida, segurança e meio ambiente. A jurisprudência dos tribunais revela, nesses casos, um esforço deliberado para tratar tais direitos não como normas programáticas, mas como exigências concretas que impõem deveres positivos aos Poderes Públicos.

Apesar da substantivação ser elevada, observa-se uma força moderada das medidas judiciais nos três casos analisados no STF (ADPFs 828, 976 e 635). As decisões, embora estruturais, tenderam à prudência institucional: exigiram planos e ações, mas sem sanções imediatas ou substituição direta da administração pública. A exceção parcial foi a ACP da Lagoa, cujo juiz de primeira instância adotou inicialmente medidas fortes, como liminares

estruturais, multas e prazos, que foram revertidas pelo TRF4, que esvaziou parte da força transformadora inicial da decisão.

O eixo do monitoramento é o mais desigual entre os casos. As ADPFs 828 e 976 apresentam um monitoramento fraco, com ausência de retenção de jurisdição, ausência de estrutura institucional de supervisão e baixa efetividade dos mecanismos de acompanhamento (como as comissões ou o Ministério Público). Já a ADPF 635 possui um monitoramento moderado, pois, embora tenha havido iniciativas relevantes — como audiências técnicas, notas do NUPEC e GTs, e atuação do CNJ —, faltou uma estrutura institucionalizada e contínua de supervisão, o que fragilizou a correção iterativa das decisões. Por fim, na ACP da Lagoa, o monitoramento foi forte na fase inicial, com a criação de Câmara Judicial, grupos técnicos e reuniões periódicas, embora tenha havido enfraquecimento posterior em virtude da atuação restritiva do TRF4.

Do ponto de vista da postura judicial, há predominância de ativismo dialógico nos casos da ADPF 635 e ACP da Lagoa, especialmente em suas fases iniciais. Esses processos envolveram instâncias colaborativas, diálogo com a sociedade civil e órgãos técnicos, e tentativas de corresponsabilização entre os entes. A ADPF 976 também apresenta elementos dialógicos, embora com momentos de tensão com os governos locais. Já a ADPF 828, embora tenha evoluído para mecanismos de governança compartilhada, teve uma atuação originalmente monológica, com decisões impostas verticalmente e somente posteriormente adaptadas a formas mais cooperativas.

Em síntese, os quatro casos expressam ativismo judicial com forte densidade normativa, mas divergem quanto ao alcance transformador das medidas e, sobretudo, quanto à estrutura e intensidade do monitoramento. Isso revela que a efetividade do processo estrutural não depende apenas da qualidade da decisão inicial, mas da existência de mecanismos contínuos

de supervisão, participação social e capacidade institucional para sustentar transformações.

A ACP da Lagoa, apesar das limitações impostas pelo tribunal de apelação, foi o caso com maior ousadia inicial. A ADPF 635, por sua vez, ilustra uma das experiências mais consistentes de diálogo institucional e engajamento técnico, mas foi limitada por outros aspectos, incluindo a postura judicial. As ADPFs 828 e 976 reforçam a importância de aperfeiçoar a fase executiva e os mecanismos de supervisão para que o ativismo judicial não se torne meramente simbólico.

No que se refere ao grau de experimentalismo democrático, alínea (g), é possível verificar o grau de aderência dos quatro casos ao paradigma do experimentalismo democrático, conforme definido por Sturm, Sabel, Simon, Van Der Berg e Rodríguez-Garavito. A análise comparativa revela níveis distintos de incorporação dos sete critérios essenciais (audiências, deliberação coletiva, participação contínua, ajustes iterativos, justificativas técnicas, retenção de jurisdição e inclusão de especialistas), da governança processual colaborativa, responsiva e orientada por evidências.

A ADPF 828 apresenta adesão bastante limitada ao modelo experimentalista. Nenhum dos primeiros quatro critérios está presente: não houve audiências públicas ou técnicas, espaços de deliberação coletiva, participação contínua dos atores nem ajustes iterativos das decisões. Embora a decisão mencione dados fornecidos por movimentos sociais e ONGs, a fundamentação técnica é genérica, sem aprofundamento ou envolvimento de pareceristas externos no momento decisório. A retenção de jurisdição foi inexistente, e o único critério cumprido foi a inclusão parcial de atores técnicos, como o CNJ em fases posteriores. Com somente um critério plenamente atendido, a ADPF 828 não alcança o limiar mínimo de quatro requisitos, o que a afasta significativamente do modelo de governança proposto pelo experimentalismo democrático.

A ADPF 976 apresenta grau intermediário, com elementos importantes de experimentalismo, cumprindo pelo menos quatro dos sete critérios: Audiência pública relevante, com ampla participação; Espaços de deliberação coletiva, como o CIAMP-Rua e outros fóruns interinstitucionais; Participação contínua dos atores envolvidos no processo em suas manifestações (a despeito do déficit na participação contínua da sociedade civil); E boa fundamentação técnica e transparente na decisão liminar.

Contudo, os ajustes iterativos foram apenas parciais, pois os embargos ainda não foram julgados, e o relator respondeu pontualmente a fatos novos. A retenção de jurisdição foi frágil, com delegação informal aos MPs, sem estrutura robusta. Também não houve inclusão formal de peritos independentes, embora tenha havido escuta de especialistas. Portanto, a ação alcança um patamar básico de experimentalismo, mas carece de institucionalização mais sólida da supervisão e dos mecanismos iterativos.

Tanto a ADPF 635 quanto a ACP da Lagoa da Conceição apresentam alto grau de aderência ao paradigma do experimentalismo democrático, preenchendo, cada qual, os sete critérios metodológicos utilizados nesta pesquisa. No entanto, a forma como esses critérios se materializa nos processos revela trajetórias distintas.

A ADPF 635 constitui o caso mais emblemático, com estrutura processual voltada à deliberação contínua, participação qualificada e produção técnica colaborativa. Ainda que o monitoramento tenha sido classificado como moderado, em razão da ausência de um sistema institucionalizado de indicadores e mecanismos de correção iterativa, o processo se destaca como exemplo de ativismo judicial dialógico e experimentalista, demonstrando o potencial do Judiciário para promover transformações em contextos de elevada complexidade institucional.

A ACP da Lagoa da Conceição, por sua vez, configura uma experiência relevante de experimentalismo em escala local. O processo foi marcado por intensa colaboração entre universidade, peritos e técnicos, parte da sociedade civil e o Judiciário, estruturando-se a partir da criação da CJ-PLC — um espaço de governança inovador que articulava saberes técnicos, instituições públicas e atores comunitários. O juiz de primeiro grau desempenhou papel central, exercendo uma jurisdição responsiva e colaborativa. No entanto, a limitação imposta pelo TRF4 à atuação da CJ-PLC fragilizou a continuidade do modelo experimentalista, expondo a ausência de compreensão institucionalizada do processo estrutural no tribunal de apelação.

Embora ambos os litígios preencham formalmente os critérios do experimentalismo, a comparação revela contrastes importantes. Na ADPF 635, houve sofisticação processual e intensa mobilização técnica, mas faltou uma atuação judicial catalítica desde o início. As decisões liminares do STE, de natureza vertical e incisiva, não foram precedidas por concertação com os entes federativos, o que dificultou a formação de um ambiente de corresponsabilidade. Além disso, a ausência de uma estrutura de monitoramento institucionalizada fragilizou o acompanhamento das medidas, transferindo a supervisão para núcleos externos e para os próprios requerentes, sem articulação orgânica com os órgãos estatais.

Na ACP da Lagoa da Conceição, ao contrário, houve desde o início uma coerência entre teoria e prática. O arranjo institucional proposto buscava catalisar energias políticas por meio de um espaço deliberativo multissetorial. No entanto, a resistência reiterada da CASAN e o esvaziamento do processo pelo TRF4 demonstraram os limites da atuação judicial quando não há predisposição institucional à cooperação. Mesmo com decisões tecnicamente bem fundamentadas e amparo científico

robusto, a ausência de engajamento de um dos principais réus comprometeu a eficácia do modelo experimentalista.

A experiência desses dois casos evidencia que a presença formal dos critérios do experimentalismo não assegura, por si só, a transformação institucional. A efetividade do processo estrutural depende da atuação estratégica do Judiciário na construção de um ambiente de cooperação interinstitucional, sendo o monitoramento judicial um instrumento central nesse processo — não apenas como mecanismo de controle, mas como ferramenta de mobilização e engajamento político.

Em conjunto, a análise demonstra que o Judiciário brasileiro avança em incorporar práticas de experimentalismo democrático, mas de forma fragmentada e instável. Os casos do STF mostram tentativas incipientes, com avanços na participação social e no uso de dados técnicos, mas sem consolidar mecanismos de revisão iterativa e monitoramento robusto. Já a ACP da Lagoa da Conceição exemplifica o potencial transformador do experimentalismo em instâncias locais, ainda que tenha sido fragilizado por resistências institucionais recursais. O denominador comum é a dificuldade de enraizar uma cultura de governança adaptativa e colaborativa, capaz de sustentar soluções estruturais de longo prazo.

Defende-se que um grau maior de experimentalismo está intrinsecamente ligado ao desenvolvimento da capacidade dos envolvidos. Isso significa que não basta a mera formalidade dos critérios: é indispensável que o Judiciário assuma postura catalítica, fomentando ambientes de cooperação efetiva, com monitoramento robusto e abertura contínua à participação social.

Quanto à alínea (h), os quatro litígios estruturais analisados geraram efeitos significativos — materiais e simbólicos, diretos e indiretos —, ainda que com variações no grau de cumprimento e efetividade das decisões.

Na ADPF 828, os efeitos diretos mais relevantes foram a suspensão nacional de despejos e a proteção de milhares de famílias durante a pandemia, medidas que garantiram impactos materiais imediatos. Os efeitos simbólicos também foram expressivos, com o STF reconhecendo a moradia como condição para saúde e dignidade. Contudo, a ausência de monitoramento contínuo reduziu a capacidade de transformar a decisão em mudanças estruturais permanentes. Os efeitos indiretos ficaram restritos à criação das Comissões de Conflitos Fundiários e ao fortalecimento da pauta habitacional no debate público, mas sem grande densidade prática no cotidiano das políticas públicas locais.

Na ADPF 976, os efeitos foram mais abrangentes e diversificados. Houve impacto material na formulação do plano nacional para a população em situação de rua e na pressão exercida sobre entes locais para elaborarem medidas emergenciais. Em termos simbólicos, o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional foi um marco histórico, conferindo visibilidade inédita à pauta e legitimidade aos movimentos sociais. Os efeitos indiretos incluíram a aprovação da Lei 14.821/2024 e a intensificação do debate público sobre políticas sociais inclusivas. Entretanto, a eficácia material foi limitada pela falta de monitoramento e pela resistência federativa, o que comprometeu a consolidação dos ganhos em nível local.

Na ADPF 635, os efeitos diretos se concentraram na redução da letalidade policial em alguns momentos e na adoção de medidas como a instalação de câmeras corporais e protocolos de atuação, ainda que de forma desigual. O efeito simbólico foi poderoso: pela primeira vez, a letalidade policial foi reconhecida judicialmente como problema estrutural e racializado, abrindo espaço para novas narrativas institucionais. Os efeitos indiretos se manifestaram na ampliação do debate sobre racismo institucional e no fortalecimento de redes sociais e jurídicas de mobilização. Porém, os limites no monitoramento e a resistência política e institucional

reduziram o alcance transformador dos efeitos, que oscilaram entre conquistas pontuais e descumprimentos reiterados.

Já a ACP da Lagoa da Conceição produziu efeitos diretos inovadores ao reconhecer a Lagoa como sujeito de direitos e instituir a CJ-PLC como espaço participativo de governança socioecológica. Os efeitos materiais incluíram a formulação de diagnósticos técnicos, medidas ambientais emergenciais e o fortalecimento da participação social e científica no processo judicial. Simbolicamente, o caso inaugurou uma linguagem de direitos da natureza e de governança colaborativa inédita no Brasil, ainda que tenha sido enfraquecida pelas decisões do TRF4. Os efeitos indiretos destacam-se pela valorização da ciência como legitimadora das decisões e pelo aprendizado institucional em torno de litígios ambientais complexos. Contudo, as limitações recursais comprometeram a efetividade prática, deixando os efeitos mais no plano simbólico e processual do que no campo da execução ambiental.

Em síntese, a comparação revela que os quatro casos lograram produzir efeitos simbólicos significativos, reforçando a centralidade dos direitos fundamentais e ampliando a pauta pública sobre moradia, população em situação de rua, segurança pública e meio ambiente. Os efeitos materiais, porém, variaram: foram mais imediatos na ADPF 828 (suspensão de despejos), mais estruturantes na ADPF 976 (plano nacional e legislação), mais intermitentes na ADPF 635 (redução da letalidade e protocolos) e mais inovadores, porém fragilizados, na ACP da Lagoa (governança socioecológica). O traço comum é que, sem monitoramento robusto e institucionalização plena das medidas, os efeitos tendem a ser parciais e vulneráveis à resistência política e institucional.

Quanto à alínea (i), a análise dos quatro litígios revela que todos enfrentam desafios significativos para o cumprimento efetivo das decisões judiciais, embora os fatores condicionantes variem conforme

a complexidade do litígio, a posição social dos beneficiários, o grau de mobilização social, a estrutura de monitoramento institucional e os custos políticos envolvidos.

Em comum, os quatro casos envolvem populações vulneráveis e mobilizaram alguma forma de articulação social relevante — sendo mais nacionalizada nas ADPFs e localizada na ACP da Lagoa. Em todos, a mobilização social atuou como fator positivo, embora insuficiente diante de obstáculos institucionais e da ausência de um desenho processual robusto, com metas, cronogramas e mecanismos efetivos de supervisão.

Na ADPF 828, os principais desafios estiveram ligados à fragilidade do monitoramento e à ausência de retenção jurisdicional. A decisão de suspender os despejos foi implementada imediatamente, mas a fiscalização ficou a cargo dos próprios tribunais locais, sem cronogramas, indicadores ou relatórios obrigatórios. Isso reduziu a efetividade do processo e abriu espaço para descumprimentos e resistências pontuais, especialmente de governos estaduais e municipais. Embora os custos políticos tenham sido relativamente baixos, já que muitas medidas já estavam previstas em lei, a falta de um desenho estrutural consolidado limitou a capacidade de enfrentar o problema de forma duradoura.

Na ADPF 976, os desafios são mais complexos, pois envolvem uma população altamente estigmatizada e invisibilizada, sem capacidade institucional de articulação. O monitoramento foi entregue aos Ministérios Públicos estaduais sem critérios claros, o que resultou em baixa efetividade prática. Além disso, a resistência federativa e a necessidade de coordenação entre União, Estados e Municípios geraram entraves na implementação das medidas. Os custos políticos e orçamentários também se mostraram elevados, diante da magnitude do problema e da pressão para alocação de recursos em políticas sociais de longo prazo. Assim, o caso evidencia o

paradoxo de uma decisão judicial ambiciosa, mas cuja execução encontra barreiras estruturais, federativas e financeiras.

A ADPF 635 enfrentou desafios relacionados tanto ao contexto social dos grupos afetados – população negra e pobre das favelas, historicamente marginalizada – quanto à resistência institucional do Estado do Rio de Janeiro e de parte do Ministério Público local. O monitoramento, embora formalmente mantido pelo STF até 2025, mostrou-se insuficiente: não foram definidos parâmetros de cumprimento nem sanções para descumprimento, e a supervisão dependeu de petições das partes e de organizações da sociedade civil. A implementação das medidas foi desigual e marcada por descumprimentos reiterados, especialmente no tocante à redução da letalidade policial. Os custos políticos foram altos, pois envolvem confronto direto com a política de segurança pública de um dos Estados mais resistentes ao controle judicial, o que limitou a efetividade prática das ordens estruturais.

Já a ACP da Lagoa da Conceição revelou desafios específicos do litígio estrutural ambiental. A experiência inicial, com forte monitoramento no 1º grau, foi fragilizada pelas decisões do TRF4, que limitaram a CJ-PLC a um papel consultivo e enfraqueceram o caráter vinculante das medidas estruturantes. Isso gerou um ambiente de resistência institucional, especialmente por parte da CASAN e do IMA, que passaram a contestar sistematicamente a legitimidade do processo. O custo político e material também foi elevado, tanto pelo impacto orçamentário das medidas quanto pela sobreposição de outras ACPs envolvendo a mesma bacia hidrográfica. Além disso, a ausência de uma cultura judicial adaptada ao processo estrutural gerou choques entre a lógica colaborativa de 1º grau e a visão formalista da instância recursal.

Em síntese, os quatro casos revelam que os desafios para o cumprimento das decisões estruturais variam conforme o objeto da lide,

mas compartilham pontos comuns: ausência de mecanismos robustos de monitoramento, resistência política e institucional e dificuldades em lidar com problemas de alta complexidade estrutural. As ADPFs evidenciam os limites de atuação do STF em temas nacionais, marcados pela fragmentação federativa e pela ausência de *enforcement*. A ACP da Lagoa da Conceição, por sua vez, mostra como o primeiro grau pode inovar em governança dialógica, mas também como os tribunais recursais podem restringir sua efetividade. Em todos os casos, o custo de enfrentar desigualdades históricas, seja em moradia, segurança pública ou meio ambiente, permanece elevado, reforçando a necessidade de consolidar práticas estruturais mais estáveis e responsivas.

O primeiro problema de pesquisa — *como os tribunais brasileiros atuam em litígios estruturais envolvendo urbanismo* — foi respondido a partir da análise de quatro casos paradigmáticos (ADPFs 828, 976, 635 e a ACP da Lagoa da Conceição). A comparação demonstrou que, embora não haja ainda uniformidade institucional consolidada, verifica-se a consolidação progressiva de uma prática judicial atenta às especificidades do processo estrutural e, em alguns contextos, alinhada a parâmetros de governança democrática e experimentalismo.

As posturas judiciais oscilaram entre decisões monológicas, centradas na imposição vertical de ordens, e experiências inovadoras de colaboração interinstitucional, apoiadas em instâncias técnicas e participativas. A ACP da Lagoa da Conceição e a ADPF 635, por exemplo, preencheram formalmente os critérios do experimentalismo democrático, ainda que com trajetórias distintas: no primeiro caso, a governança colaborativa inicial foi enfraquecida pela instância recursal; no segundo, houve forte mobilização técnica e comunitária, mas monitoramento institucional insuficiente. Já a ADPF 828 limitou-se a uma atuação emergencial e monológica, enquanto

a ADPF 976 revelou avanços importantes, mas enfrentou déficits de governança cooperativa e de monitoramento.

Apesar desses avanços, persistem limites estruturais: a participação social ainda é pontual e, em geral, restrita a audiências formais; a cultura litigiosa permanece dominante, inclusive entre os próprios demandantes; e faltam instâncias permanentes de negociação entre Poderes e sociedade civil. Ainda assim, os casos revelaram um aspecto promissor: a reconfiguração normativa do urbanismo quando inserido na lógica estrutural. Tradicionalmente fragmentada e patrimonialista, a judicialização do urbanismo, nesses litígios, incorporou direitos sociais, ambientais e territoriais, deslocando-se em direção à substantivação do direito à cidade e à construção de soluções mais democráticas, equitativas e sustentáveis

O segundo problema de pesquisa — *quais os impactos dessa atuação para a promoção da sustentabilidade urbana e o fortalecimento das capacidades* — foi respondido mediante a articulação entre os referenciais teóricos e os achados empíricos. Quando conduzidos de forma participativa e orientados à transformação institucional, os processos estruturais contribuem para implementar políticas públicas mais inclusivas e, sobretudo, para expandir as liberdades substantivas humanas e não humanas, em linha com a teoria das capacidades de Amartya Sen.

Na prática, os casos analisados revelaram efeitos institucionais, sociais e políticos significativos, ainda que desiguais. A presença de elementos do experimentalismo democrático — deliberação multissetorial, responsabilização institucional e monitoramento adaptativo — potencializou a sustentabilidade das medidas judiciais, criando arranjos de governança capazes de resistir a mudanças políticas. Entretanto, ficou claro que a presença formal desses critérios não assegura, por si só, efetividade: a ausência de retenção de jurisdição, a resistência ativa de órgãos estatais e a

limitação da função catalítica do Judiciário comprometeram a consolidação de transformações duradouras.

Mesmo assim, os litígios estruturais urbanísticos mostraram potencial transformador relevante. Além de induzirem respostas normativas e operacionais do Estado, eles ampliaram a visibilidade pública de demandas territoriais, reorganizaram estruturas institucionais locais e criaram, ainda que de forma incipiente, espaços de escuta social. Do ponto de vista substantivo, judicializaram temas centrais da justiça socioambiental e do direito à cidade, contribuindo para a consolidação de um urbanismo crítico e sustentável, vinculado à função social do território, à justiça espacial e à dignidade das populações vulneráveis

O terceiro problema de pesquisa — *de que forma aprimorar a litigância estrutural* — foi respondido a partir da análise crítica da atuação judicial nos quatro casos estudados e da articulação com referenciais teóricos que sustentam a proposta de um Judiciário transformador. O capítulo 4 sistematizou um modelo processual em seis fases, inspirado no experimentalismo democrático – com fundamento em Sturm e Sabel e Simon. - apoiado na teoria da corte catalítica de Katharine Young e na Jurisdição Participativa Empoderada (EPJ) de Rodríguez-Garavito. Defendeu-se a centralidade de diagnósticos qualificados, planos exequíveis, metas verificáveis e monitoramento contínuo, aliados à territorialização das decisões, ao fortalecimento das capacidades institucionais e à cooperação federativa.

A análise dos casos revelou aprendizados importantes sobre fragilidades e potenciais da litigância estrutural no Brasil. A ADPF 828 representou inovação institucional com a criação das Comissões de Solução de Conflitos Fundiários, mas careceu de elementos estruturantes básicos — plano, cronograma, metas, retenção de jurisdição e supervisão permanente —, permanecendo como experiência formal e pouco

transformadora. Já a ADPF 976 trouxe o avanço de reconhecer o estado de coisas inconstitucional da população em situação de rua, mas sua condução evidenciou déficits de governança cooperativa: o plano nacional foi elaborado unilateralmente, sem contraditório substancial, metas claras ou definição de responsabilidades, comprometendo sua legitimidade democrática e sua execução.

Na ADPF 635, embora o relator tenha promovido audiências técnicas e públicas e acionado núcleos especializados, faltou um plano robusto e institucionalização do monitoramento. O excesso de personalismo na condução das medidas e a resistência ativa do Estado do Rio de Janeiro e do Ministério Público fluminense demonstraram a vulnerabilidade de processos dependentes apenas do ativismo do relator, sem estruturas permanentes de governança judicial. Por contraste, a ACP da Lagoa da Conceição constituiu experiência promissora ao criar a CJ-PLC, espaço de governança socioecológica paritário e baseado em ciência. Apesar disso, a resistência institucional dos réus e o formalismo recursal do TRF4 reduziram sua força transformadora, revelando a necessidade de blindar mecanismos participativos contra o esvaziamento judicial.

Em conjunto, os quatro casos indicam que a litigância estrutural brasileira ainda carece de pilares mínimos para alcançar efetividade: retenção de jurisdição, arenas permanentes de deliberação, pactuações federativas vinculantes, planos com cronogramas e indicadores claros, mecanismos de supervisão contínua, sanções proporcionais ao descumprimento e o estabelecimento de um ambiente menos litigioso.

A experiência demonstra que a efetividade não depende apenas da densidade normativa das decisões ou da qualidade da petição inicial, mas sobretudo da postura institucional do Judiciário — se passiva ou catalítica, formalista ou responsiva, monológica ou dialógica. Para ampliar o grau de efetividade — e, portanto, o grau de experimentalismo democrático —, é

necessário combinar direitos fortes com gestão por metas territorializadas, ciclos regulares de monitoramento (relatórios, audiências, dashboards públicos), gatilhos de correção e cooperação federativa com participação social substantiva, apoiada em dados abertos e padronizados. Sem esses elementos, as vitórias normativas tendem a se converter em inovações formais de baixo impacto material.

A pesquisa também demonstrou que a litigância estrutural urbanística só alcança legitimidade quando ancorada em princípios constitucionais substantivos e em marcos normativos internacionais — como a Agenda 2030 da ONU, os ODUS e a Nova Agenda Urbana —, capazes de reorientar a judicialização urbana para enfrentar desigualdades estruturais e espaciais. A partir dessa base, o processo estrutural deve ser compreendido como um instrumento de fortalecimento das capacidades humanas e não humanas, exigindo práticas processuais comprometidas com a escuta qualificada, a deliberação pública contínua, o monitoramento efetivo e a adaptação progressiva das medidas.

Por fim, diante dos limites impostos por uma epistemologia jurídica dominante de matriz formalista — que reduz a judicialização das questões urbanas à mera aplicação de normas descoladas da realidade social —, o papel do Judiciário na arena urbana exige uma reconfiguração profunda. A atuação judicial deve ser reconduzida a partir de princípios constitucionais substanciais, capazes de enfrentar as desigualdades estruturais e espaciais que marcam as cidades brasileiras. Para isso, é fundamental incorporar diretrizes oriundas de marcos normativos como a Agenda 2030 da ONU, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Nova Agenda Urbana (NAU), que reforçam a centralidade da justiça territorial, da equidade e da sustentabilidade urbana.

Cabe ainda observar que, em diversas decisões analisadas nesta pesquisa a situação de vulnerabilidade das partes envolvidas, como a

presença de crianças, idosos, mulheres negras, pessoas com deficiência ou em situação de pobreza, não figura como eixo central dos debates, tampouco constitui argumento de peso jurídico. A ausência sistemática de menção a esses marcadores sociais nos fundamentos das decisões judiciais dificulta não somente o mapeamento empírico e a análise crítica, mas também revela a persistente dissociação entre o direito e a realidade social. Esse silenciamento reforça a percepção de que o Poder Judiciário, ao desconsiderar tais vulnerabilidades, contribui para a invisibilização institucional de sujeitos historicamente marginalizados, reiterando um modelo normativo insensível às desigualdades estruturais que deveriam estar no centro da análise constitucional e jurisdicional.

Os conflitos urbanos são atravessados por fenômenos como a aporofobia e a necropolítica, que evidenciam a seletividade institucional e a naturalização da violência contra populações empobrecidas. Reconhecer essas dinâmicas é essencial para que a atuação judicial não apenas reaja às violações, mas contribua para a reconstrução de um projeto de cidade comprometido com a dignidade, a inclusão e a sustentabilidade social.

Segundo Adela Cortina para eliminar formas de fobia grupal, como a aporofobia e o racismo, são necessárias estratégias transformadoras que promovam o desenvolvimento de uma consciência moral. Entre elas, destacam-se a educação, ao estimular competências emocionais e éticas, e a criação de instituições econômicas, políticas e sociais que assegurem o respeito à dignidade de todas as pessoas. Graças à plasticidade cerebral, é possível formar novas conexões a partir de estímulos e experiências, superando antigos preconceitos e permitindo ao indivíduo assumir controle sobre suas escolhas. Assim, as reformas estruturais não podem restringir-se ao Judiciário, devendo também alcançar a educação, as políticas públicas e as instituições sociais e políticas, de modo a refletir na prática os discursos

de igualdade e justiça social, reduzir a seletividade penal e promover uma convivência mais democrática e inclusiva.

A crítica de Gargarella sobre a necessidade de alterar a “sala de máquinas” da Constituição revela que a efetividade dos direitos sociais não depende apenas da enunciação de normas, mas do fortalecimento da participação e do empoderamento das pessoas, sobretudo dos grupos historicamente marginalizados. Em linha semelhante, O'Donnell destaca que os direitos civis constituem a base para a agência individual e coletiva, ao garantirem condições mínimas para o exercício da cidadania e da deliberação democrática. Na América Latina, porém, segue o autor, o movimento de incorporação dos direitos individuais não ocorreu, mas sim houve uma incorporação antecipada de direitos sociais, como forma de populismo social.

Ambos os autores demonstram que o desenvolvimento da dimensão participativa se torna essencial para assegurar que os processos estruturais não sejam somente respostas institucionais formais, mas espaços reais de construção coletiva. Contudo, a análise dos casos demonstra uma participação ainda limitada, em especial de populações vulneráveis, comprometendo tanto a legitimidade quanto a potencialidade transformadora das decisões judiciais estruturais – por isso também a defesa de uma jurisdição participativa empoderada.

Com efeito, o percurso metodológico desenvolvido parte da construção de um edifício conceitual em camadas, que articula fundamentos normativos, diagnósticos empíricos, instrumentos processuais e critérios avaliativos. No Capítulo 1, estabeleceu-se a base filosófica e normativa, combinando o constitucionalismo responsivo, a teoria das capacidades e a sustentabilidade crítica, em diálogo com o Novo Constitucionalismo Latino-Americano. Essa arquitetura forneceu os parâmetros éticos e políticos para compreender o Judiciário como ator transformador. No

Capítulo 2, o foco deslocou-se para o diagnóstico do urbanismo brasileiro, marcado por colonialidade, racismo estrutural e patrimonialismo, evidenciando a necessidade de uma abordagem crítica e transformadora do direito à cidade. No Capítulo 3, definiu-se o processo estrutural democrático como instrumento jurídico adequado para enfrentar violações sistêmicas, integrando aportes da corte catalítica, da jurisdição participativa empoderada e do experimentalismo democrático. Por fim, no Capítulo 4, consolidou-se a dimensão metodológica: um modelo em seis fases, orientado pelo monitoramento contínuo, pela deliberação multissetorial e pela ampliação das capacidades humanas e institucionais.

Esse percurso culmina na formulação do modelo responsivo-capacitário de processo estrutural, que sintetiza a contribuição teórica e prática da pesquisa. Trata-se de um modelo que vincula, de forma indissociável, os fundamentos do direito responsivo e da sustentabilidade crítica ao diagnóstico do urbanismo desigual, operacionalizando-os por meio de práticas experimentais de governança judicial. Seu diferencial está em tomar a teoria das capacidades como fio condutor transversal: no plano normativo, como paradigma de justiça; no plano institucional, como critério de legitimação do ativismo judicial; e no plano empírico, como parâmetro de efetividade das decisões.

Dessa forma, considera-se alcançado o objetivo geral: analisar como o Judiciário brasileiro tem conduzido processos estruturais em matéria de urbanismo e de que modo esses processos podem contribuir para a sustentabilidade urbana e para a ampliação das capacidades humanas e não humanas. Ao integrar fundamentos teóricos com a análise empírica de casos paradigmáticos, a pesquisa oferece não somente um diagnóstico crítico, mas também uma proposta propositiva de atuação judicial transformadora.

Os processos estruturais permitem internalizar, pela via judicial, os compromissos assumidos nas agendas internacionais de desenvolvimento sustentável, como a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), ainda pouco traduzidos em/nas políticas públicas urbanas brasileiras. A partir dessa compreensão, a tese defendida ganha densidade: a tutela estrutural constitui não somente uma via legítima, mas também uma estratégia para a promoção de um urbanismo sustentável no Brasil, sobretudo quando promovida modelo responsivo-capacitário de processo estrutural.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor. Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, ano 2, n. 2, p. 188–221, 2005.

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

ACSERALD, Henri. Desregulamentação, contradições espaciais e sustentabilidade urbana. **Revista Paranaense De Desenvolvimento**, Curitiba, n.107, p.25-38, jul./dez. 2004. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/107/henri.pdf. Acesso em 21 jan. 2025.

ACSERALD, Henri. Discursos Da Sustentabilidade Urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n.1, 1999. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/27>. Acesso em 21 jan. 2025.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). **Portaria Normativa nº 194, de 10 de setembro de 2025**. Dispõe sobre as atividades e os fluxos entre os órgãos de contencioso e de consultoria da Advocacia-Geral da União para atuação em processos estruturais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 set. 2025. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=3&data=11/09/2025>. Acesso em: 16 set. 2025.

AGÊNCIA BRASIL. **Desemprego e informalidade de pretos e pardos está acima da média do país**. Brasília: Empresa Brasil de Comunicação, 14 fev. 2025a. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-02/desemprego-e-informalidade-de-pretos-e-pardos-e-acima-da-media-do-pais>. Acesso em: 25 maio 2025.

AGÊNCIA BRASIL. **Aumenta em 25% o número de pessoas em situação de rua no país.** 2025b. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2025-01/aumenta-em-25-o-numero-de-pessoas-em-situacao-de-rua-no-pais>. Acesso em: 18 fev. 2025.

AGÊNCIA BRASIL. **Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios.** 2024a. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-04/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios>. Acesso em: 9 fev. 2025.

AGÊNCIA BRASIL. **Em 2023, massa de rendimentos e rendimento domiciliar per capita batem recorde.** Rio de Janeiro, 19 abr. 2024b. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/releases/39816-em-2023-massa-de-rendimentos-e-rendimento-domiciliar-per-capita-batem-recorde>. Acesso em: 28 abr. 2025.

AGÊNCIA BRASIL. **Brasil tinha 16,4 milhões de pessoas morando em favelas e comunidades urbanas, segundo Censo 2022.** 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41797-censo-2022-brasil-tinha-16-4-milhoes-de-pessoas-morando-em-favelas-e-comunidades-urbanas>. Acesso em: 9 fev. 2025.

AGÊNCIA BRASIL. **Apenas 1,4% dos municípios não adotaram medidas de isolamento social.** Rio de Janeiro, 10 nov. 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/32150-munic-2020-apenas-1-4-dos-municipios-nao-adotaram-medidas-de-isolamento-social>. Acesso em: 28 abr. 2025.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais.** São Paulo: Malheiros, 1986.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. **Revista Direito e Práxis**, v. 7, n. 14, p. 421-453, 2016. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=350945825016>. Acesso em: 10 fev. 2024.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. **RBDU – Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, ano 7, n. 12, p. 85-104, jan./jun. 2021. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/alfonsin_rbdu12/203. Acesso em: 02 jan. 2022.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina; ROCHA, Marco Antônio; BOLL, Helena Corrêa. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei n.º 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 2, p. 168-195, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/37245>. Acesso em: 28 abr. 2025.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; SEGAT, Flávia; GALLICCHIO, Juliana Raffaela de Souza; MONTANARI, Vitória. Do cercamento das terras comuns ao Estatuto da Cidade: a colonialidade do direito de propriedade como obstáculo para a efetivação do direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 294-330, 2023. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/64045>. Acesso em: 28 abr. 2025.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; THOMÉ, Alexander Guterres; MARQUES, Anna Elisa Alves; SEGAT, Flávia; CASTRO, Dora; MOTA JÚNIOR, Roberto José Costa. Questões estruturais e desafios para a reconstrução e redemocratização da política urbana brasileira. **Revista Jatobá**, v. 6, e-78986, Goiânia, 2024. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revjat/article/view/78986>. Acesso em: 17 fev. 2025.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; VITÓRIA, Mateus Côrte. Do federalismo das regiões às regiões metropolitanas: reflexões federativas à luz da política urbana brasileira. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico** – RBDU, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 23-38, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/284>. Acesso em: 28 abr. 2025.

ALFONSIN, Betânia; FRANÇA, Elisângela. Um caleidoscópio chamado Estatuto da Cidade: vinte anos da lei federal de desenvolvimento urbano sob a ótica de diferentes atores. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 10, n. 25, p. 155-171, 2023. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/52857>. Acesso em: 17 fev. 2025.

ALMEIDA, Isaura Florisa Gottschall de. **Desigualdades e políticas públicas de habitação no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA, UFBA, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/8907/1/Isaura%2520Almeida.pdf>. Acesso em: 27 de dez. 2022.

ALMEIDA, Livia Oliveira; ALMEIDA, Pedro Lucas Formiga de; VIEIRA, Anderson Henrique. Regularização Fundiária Urbana à luz da Lei 13.465/2017: Uma análise acerca da (in)adequação dos pressupostos positivistas à tutela do direito à moradia. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 1, n. 2, p. 155-171, 2023. Disponível em: <https://miroslavmilovic.com.br/index.php/cadernos/article/view/34>. Acesso em: 17 fev. 2025.

ALTERIO, Ana Micaelo. **Entre lo neo y lo nuevo del constitucionalismo latinoamericano**. Ciudad de México: Tirant lo blanch, 2020.

ALVARENGA, Aislan Arley Pereira de. **Mapeamento das arguições de descumprimento de preceitos fundamentais estruturais no Supremo Tribunal Federal**. 2024. 193 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2024.

AMPARO, Thiago. A carne mais barata do direito: descolonizando respostas jurídicas à necropolítica. **Culturas jurídicas**, v. 8, n. 20, 2021. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/52373>. Acesso em: 23 jan. 2024.

ANDRADE, Agenor de. **A atuação judicial nos processos estruturais: análise da técnica do saneamento compartilhado como instrumento de efetividade**. Londrina: Thoth, 2023.

ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. **Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

ANDREA, Gianfranco Faggin Mastro. **Processo estrutural e direito dos desastres: dever estatal de prevenção e o paradigma das calamidades hidrológicas**. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/bitstreams/4aa7f2be-f66d-49cd-8a59-713c9c3c59db/download>. Acesso em: 15 mar. 2025.

ANDREASSA, João. **Processo estrutural e direitos humanos: a necessidade de um contraditório subjetivamente aumentado**. Londrina: Toth, 2025.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de; PORFIRO, Camila Almeida. O procedimento e a efetividade dos litígios estruturais: os modelos “forte” e “fraco” de intervenção judicial em políticas públicas. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 89-122, 2024. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/download/333/141>. Acesso em: 28 dez. 2025.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ARENHARDT, Sérgio Cruz. **Processos Estruturais no Direito brasileiro**: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. 2015. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4875393/mod_resource/content/0/ARENHART%2C%20S%C3%A9rgio.%20Processos%20Estruturais.pdf. Acesso em: 23 jan. 2025.

ARENHART, Sergio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 225, p. 389- 410, Nov/2013. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7438883/mod_resource/content/1/Decis%C3%B5es%20estruturais%20no%20processo%20civil%20brasileiro.pdf. Acesso em: 23 jan. 2025.

ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. Livro eletrônico. 2ª. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. **Caso Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros**. Sentencia de 8 de julio de 2008. Disponível em: <https://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-mendoza-beatriz-silvia-otros-estado-nacional-otros-danos-perjuicios-danos-derivados-contaminacion-ambiental-rio-matanza-riachuelo-fa08000047-2008-07-08/123456789-740-0008-0ots-eupmocsollaf>. Acesso em: 23 jan. 2025.

ARIOZO, Camila Rarek; SALVADOR, Juliana de Almeida COSTA, Ilton Garcia da. Pelos Olhos Da Suprema Corte: Seletividade Penal e Interseccionalidade entre Raça e Classe Social No Julgamento da Liminar da ADPF/635. **Direito Público**, v. 20, n. 108, 2023 Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/7488/3224>. Acesso em: 23 jan. 2024.

ARMENGOL, Villabella; MANUEL, Carlos. Constitución y democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano. **Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla** (IUS), México, n. 25, p. 49-76, 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2932/293222977003.pdf>. Acesso em: 20 jan 2025.

BEÇAK, Rubens; MARIANO FILHO, Jair. O judiciário como canalizador da razão pública: uma análise do litígio estrutural mendoza da Argentina. In: FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes (Org). **Processos estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Toth, 2022.

BENCKE, Luciana Regina, PEREZA, Anderson Luiz Fernandes. Análise dos principais modelos de indicadores de cidades sustentáveis e inteligentes. **Revista Nacional de Gerenciamento das Cidades**, v.6, n.37, 2018. Disponível em: https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/gerenciamento_de_cidades/article/view/1754. Acesso em: 21 jan. 2025.

BERGALLO, Paolla. Justicia y experimentalismo: la función remedial del poder judicial en el litigio de derecho público em Argentina. **Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política**, Paper 45, 2005. Disponível em: https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1044&context=yls_sela. Acesso em: 22 jan. 2025.

BIANDARO, Priscila e Silva. **Entre a rua e os direitos:** aporofobia, direitos humanos e o impacto da ADPF 976 nas vidas em situação de rua. 2024. 160 f. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade La Salle, Canoas, 2024. Disponível em: <https://repositorio.unilasalle.edu.br/bitstream/11690/3918/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20final%20PRISCILA%20E%20SILVA%20BIANDARO.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2025.

BONDUKI, Nabil. Do governo Vargas ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana: as tentativas pioneiras de enfrentar a questão urbana. In: BONDUKI, Nabil (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil:** Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018a. p. 15-33.

BONDUKI, Nabil. Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001). In: BONDUKI, Nabil (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil:** Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018b. p. 81-138.

BOSELTMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade:** transformando direito e governança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.** 2025ca. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano>. Acesso em: 17 fev. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n.º 3, de 2025.**

Disciplina o processo estrutural. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9889342&ts=1738698424660&rendition_principal=S&disposition=inline. Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer (SF) n.º 1, de 2024.** Da comissão de juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de lei do processo estrutural no Brasil, sobre o Ato do Presidente do Senado Federal n.º 3, de 2024, que Institui Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil, de 31 de outubro de 2024. Brasília: Senado Federal, 2024a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9837996&ts=1730751713605&disposition=inline>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.821, de 16 de agosto de 2024.** Institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua). 2024b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14821.htm. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Cartilha de Orientação para Implementação do Projeto Moradia Cidadã.** 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/cartilha-de-orientacao-para-implementacao-do-projeto-moradia-cidada>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. **Plano Nacional “Ruas Visíveis”.** Ministério dos Direitos Humanos, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/plano-nacional-ruas-visiveis>. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Objetivos de Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS)**. Brasília: Ministério das Cidades, 2023c.

Disponível em: <https://www.redus.org.br/pndu/biblioteca/f6550982-d03f-4b85-89cb-c4f1287b18cc>. Acesso em: 14 set. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.216, de 7 de outubro de 2021**. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei n.º 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 193, p. 2, 8 out. 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14216.htm. Acesso em: 27 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). **Bases para a atualização colaborativa da Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável**: texto base da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília: MDR, 2021b. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/arquivos/pndu_pndu_texto_base.pdf. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.010, de 10 de junho de 2020**. Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 111, p. 1-2, 12 jun. 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14010.htm. Acesso em: 27 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Carta Brasileira para Cidades Inteligentes**. Brasília: MDR, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes/CartaBrasileiraparaCidadesInteligentes2.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. **Código de Processo Civil (CPC)**. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 52, p. 1-39, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 131, p. 1, 12 jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 14 set. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 2009a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 23 jan. 2025. 2009a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Rua, aprendendo a contar**: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Brasília, 2009b. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/livros/rua_aprendendo_a_contar.pdf. Acesso em: 21 fev. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 27 abr. 2025

BRASIL. **Lei n.º 9.882, de 3 de dezembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em: 23 mar. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 dez. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 123, n. 143, p. 10713, 25 jul. 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 14 set. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 117, n. 243, p. 1, 20 dez. 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 14 set. 2025.

CAMELO, Yara Maciel. **A Judicialização de um Conflito Ambiental-Urbanístico sob a Perspectiva do Processo Estrutural**: um estudo de caso das ações civis públicas ajuizadas pelo MPDPTF para tratar do licenciamento ambiental corretivo e da implantação de parques na cidade de águas claras. 154 f. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito), Instituto Brasiliense de Direito Público, 2020.

CAMPBELL, Scott. Green cities, growing cities, just cities? urban planning and the contradictions of sustainable development. **Journal of the American Planning Association**, Chicago, v.62, p.296-313, 2007. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944369608975696>. Acesso em: 21 jan. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. **Revista de Estudos Politécnicos**, 2010, Vol VIII, n.º 13. Disponível em: <https://scielo.pt/pdf/tek/n13/n13a02.pdf>. Acesso em 11 mar. 2025.

CARDUCCI, Pablo. ¿Puede influir en política pública a través de procesos judiciales? El rol del juez en el litigio de reforma estructural. 2016. Disponível em: <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/el-control-de-la-actividad-estatal-ii/cae2-carducci.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2025.

CARVALHO, Márcia Haydée Porto de; CUTRIM FILHO, Pedro Bergê. A possibilidade da usucapião de bens imóveis dominicais sem funcionalidade: análise hermenêutica da Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal a partir da teoria de Robert Alexy. **Civilistica.com**, v. 12, n. 3, 2023. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/941>. Acesso em: 16 fev. 2025.

CASAS MAIA, Maurilio. *Custos Vulnerabilis* constitucional: o Estado Defensor entre o REsp n.º 1.192.577-RS e a PEC n.º 4/14. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, n. 417, jun. 2014, p. 55-57.

CAVALCANTI, Guilherme. Câmera em farda, perícia em 10 dias e ações fiscalizadas: o que decidiu a ADPF das Favelas. **Agência Pública**, São Paulo, 4 abr. 2025. Disponível em: <https://apublica.org/nota/adpf-das-favelas-o-que-foi-decidido-sobre-operacoes-policiais-no-rj/>. Acesso em: 10 set. 2025.

CEPEDA-ESPINOSA, Manuel. *Responsive Constitutionalism*. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 15, p. 21-40, 2019. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3472519>. Acesso em: 24 dez. 2025.

CHAYES, Abram. The Role of the Judge in Public Law Litigation. **Harvard Law Review**, v. 89, n.7, p. 1.281-1.316, 1976. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1340256?seq=1>. Acesso em: 22 jan. 2025.

CNA. **CNA vai ao Supremo contra norma do CNJ que tira autonomia de juizes na análise de conflitos fundiários**. Brasília: Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, 2 ago. 2023. Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/noticias/cna-vai-ao-supremo-contra-norma-do-cnj-que-tira-autonomia-de-juizes-na-analise-de-conflitos-fundiarios#:~:text=Image%3A%20STF%20fachada>. Acesso em: 9 set. 2025.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Plataforma Urbana**. 2025c. Disponível em: <https://plataformaurbana.cepal.org/>. Acesso em: 21 jan. 2025.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Plataforma Urbana**. Estadísticas urbanas regionales. 2018a. Disponível em: <https://plataformaurbana.cepal.org/>. Acesso em: 21 jan. 2025.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL); ONU-HABITAT; MINURVI. **Plano de Ação Regional para a Implementação da Nova Agenda Urbana na América Latina e no Caribe, 2016–2036**. Santiago: CEPAL, 2018b. 71 p. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42144-plan-accion-regional-la-implementacion-la-nueva-agenda-urbana-america-latina>. Acesso em: 28 abr. 2025.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/portaleducacaoambiental/sites/11/2024/05/Nosso-Futuro-Comum.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Recomendação nº 5, de 2025**. Recomenda procedimentos no âmbito das Corregedorias do Ministério Público da União e dos Estados. Brasília, DF: CNMP, 2025. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/COI-2025/Recomendacao-CNMP.CN-n.5.25.pdf>. Acesso em: 16 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário**. Brasília: CNJ, 2025ca. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/observatorio-do-meio-ambiente-do-poder-judiciario/>. Acesso em: 28 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Recomendação n.º 163, de 16 de junho de 2025**. Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Brasília, DF: CNJ, 2025. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original16221120250625685c2233a6a65.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Portaria n.º 113, de 28 de abril de 2023**. Institui o Comitê Executivo Nacional de Soluções Fundiárias. Diário da Justiça Eletrônico do CNJ, Brasília, DF, n. 85, p. 2, 2 maio 2023c. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5064>. Acesso em: 21 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução n.º 510, de 26 de junho de 2023**. Institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis. 2023a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 21 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução n.º 499, de 10 de maio de 2023**. Altera a Resolução CNJ n.º 350/2020, que estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades. Diário da Justiça Eletrônico do CNJ, Brasília, DF, n. 94, p. 2–4, 29 maio 2023. 2023b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original144942202305296474bb8622886.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Recomendação n.º 90, de 2 de março de 2021**. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19). Diário da Justiça Eletrônico do CNJ, n. 53, p. 2-3, 5 mar. 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3766>. Acesso em: 27 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução n.º 350, de 27 de outubro de 2020**. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, e dá outras providências. Diário da Justiça Eletrônico do CNJ, Brasília, DF, n. 349, p. 8–15, 29 out. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3556>. Acesso em: 28 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução n.º 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Diário da Justiça Eletrônico do CNJ, Brasília, DF, n. 219, p. 2–14, 1º dez. 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 28 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS (CNDH). **Resolução n.º 10, de 17 de outubro de 2018**. Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf. Acesso em: 27 abr. 2025.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA (CCR). **Sala especial de Seguimiento a la Sentencia T-025/2004**. Bogotá, 2004. 2025c. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/>. Acesso em: 24 mar. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil**. Sentença de 16 de fevereiro de 2017. Série C, n. 333. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf. Acesso em: 23 jan. 2025.

CORTINA, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre**: um desafio para a democracia. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

COSTA, Simone Silva. Crise econômica, provisão habitacional e a (des) construção do direito à cidade no período BNH. **RDC - Revista de Direito da Cidade**, v.9, n.2, p. 754-771, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/27716>. Acesso em: 03 jan. 2023.

DAHER, Lenna Luciana Nunes de. **Ministério Público Resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. 2018. 155f. Mestrado em Direito – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2018.

DE MARCO, Cristhian Magnus; BATTIROLA, Ane Michelina Dalbosco. Programa habitacional casa verde e amarela – uma análise sobre a importância do debate nas esferas públicas para a construção do espaço público. **RDC - Revista de Direito da Cidade**, vol. 13, n.º 4, p. 1.855-1.887, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/57055/40053>. Acesso em: 03 jan. 2023.

DIDIER, Maria Fernanda Pereira de Lyra; TEIXEIRA, Sérgio Torres. A competência adequada nos processos estruturais: uma análise a partir da ADPF 976. **Duc In Altum - Cadernos De Direito**, v. 16, n. 40, 2024. Disponível em: <https://www.revistas.faculdedamas.edu.br/index.php/cihjur/article/view/3106/2488>. Acesso em: 23 jan. 2025.

DIXON, Rosalind. The New Responsive Constitutionalism. **The Modern Law Review**, v.87, n.4, p. 789-832, jul. 2024. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2230.12853>. Acesso em: 21 jan. 2025.

DUARTE, Verônica Rangel. **As técnicas do processo estrutural na efetivação da tutela jurisdicional contra o ilícito ambiental**. 2020. 155 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020.

ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana. Neoconstitucionalismo ambiental y derechos de la Naturaleza en el marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano: El caso de Colombia. **Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos**, n. 1, p. 127-143, 2020. Disponível em: <https://revistas.uca.es/index.php/rejucrim/article/view/6183/6304>. Acesso em 21 jan. 2025.

FEDEL, Kelly Cristina Alvares. **Ações resolutivas de caráter estruturante para litígios urbanos**: reflexões sobre a experiência da promotoria de justiça de meio ambiente, habitação e urbanismo em Bragança Paulista. 163 f. 2022. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Pontifícia Universidade

FERNANDES, Karina Macedo Gomes; MAISNER, Morgana. O papel da litigância estratégica em direitos humanos na concretização do direito à moradia no Brasil: a ADPF 828 e a Campanha Despejo Zero. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte: Fórum, v. 10, n. 18, p. 33–66, 2025. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/913>. Acesso em: 26 abr. 2025.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do Processo Bipolar a um processo coletivo-Estrutural**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/39322>. Acesso em: 28 abr. 2025.

FISS, Owen M. Foreword: the forms of justice. **Harvard Law Review**, v.93, n.1, p. 1-58, 1979. Disponível em: https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2201&context=fss_papers. Acesso em: 23 jan. 2025.

FISS, Owen. **El Derecho como Razón Pública**. Madrid: Marcial Pons, 2007.

FISS, Owen. To make the constitution a living truth: for lectures on the Structural Injunction. *In*: JOBIM, Marco Félix, ARENHART, Sergio Cruz (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>. Acesso em: 27 abr. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **As Opções político-institucionais que reforçam a continuidade do estado de coisas inconstitucional na segurança pública do Rio de Janeiro: diagnóstico da segurança pública fluminense pós ADPF 635**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024b. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/server/api/core/bitstreams/ffa31d66-7540-41e5-9004-08e5c30b481e/content>. Acesso em: 21 de jun. de 2025.

FÓRUM DE MINISTROS E AUTORIDADES MÁXIMAS DA HABITAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO URBANO DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE (MINURVI). **Declaração de Belém**. XXXIII Assembleia Geral do MINURVI, Belém, Brasil, 12 e 13 dez. 2024. Disponível em: https://plataformaurbana.cepal.org/sites/default/files/2024-12/asamblea_2024_Declaraci%C3%B3n-de-Belem.pdf. Acesso em: 28 abr. 2025.

FRAJDENBERG, Charles Pachciarek. **A efetivação de medidas estruturantes pelo Supremo Tribunal Federal em processos de competência originária**. 2022. 101 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2022.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Litígios Estruturais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. Londrina: Editora Toth, 2024.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; PEDROSA, Tomás Araújo; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Violações estruturais no sistema interamericano de direitos humanos: uma análise a partir do caso favela Nova Brasília vs. Brasil. **R. Opin. Jur.**, Fortaleza, v. 21, n. 37, p. 1-29, maio/ago. 2023. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/4575/0>. Acesso em: 23 jan. 2025.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. A banalização do Estado de Coisas Inconstitucional e o futuro das ações estruturais no Supremo Tribunal Federal. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 259-277, Jan./abr. 2025. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/download/83963/52816/333747>. Acesso em: 31 jan. 2025

FRANCISCONI, Jorge Guilherme. As Sete políticas nacionais de desenvolvimento urbano do Brasil (1963-2024). **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 31, p. 97-106, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13918?mode=full>. Acesso em 17 fev. 2025.

FREDIANI, Alexandre Apsan. Sen's Capability Approach as a framework to the practice of development, Development in Practice. **Development in Practice**, v. 20, n. 2, p. 173-187, abr. 2010. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27806685>. Acesso em 21 jan 2025.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FREITAS, Juez. Sustentabilidade: novo paradigma hermenêutico. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 23, n. 3, Itajaí, p. 940–963, 2018. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/13749>. Acesso em: 21 jan, 2025.

GARGARELLA, Roberto. **El derecho como una conversación entre iguales**. Que hacer para que las democracias contemporâneas se abran – por fin – al diálogo ciudadano. Buenos Aires: Siglo XXI, 2021.

GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución**. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz, 2014.

GARGARELLA, Roberto. Why do we care about dialogue? ‘Notwithstanding Clause’, ‘Meaningful Engagement’ and Public Hearings: A Sympathetic but Critical Analysis. *In*: SEN, Amartya; YOUNG, Katharine. **The Future of Economic and Social Rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. p. 212-232. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/future-of-economic-and-social-rights/2C2C20AE05EC2C48FB2807739843D610>. Acesso em: 22 jan. 2025.

GODOY, Miguel Gualano de; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo de. STF, povos indígenas e Sala de Situação: diálogo ilusório / STF, indigenous peoples and Situation Room: illusory dialogue. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, n. 3, p. 2174–2205, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/61730>. Acesso em: 12 abr. 2025.

GOMES, Daniela; ZAMBAM, Neuro José. Sustentabilidade do espaço urbano: novas tecnologias e políticas públicas urbanístico-ambientais. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 1, p. 310-334, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/29866>. Acesso em: 28 abr. 2025.

GOMES, Jurema Carolina da Silveira. **A Justiça Restaurativa no Processo Estrutural de acesso à moradia - o auto das andorinhas**. Londrina: Thoth, 2024.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 9, n. 2, p. 155-178, ago./dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/667>. Acesso em: 21 jan. 2025.

GOUVÊA, Carlos Portugal; SADAMI, Arthur; VÍSPICO, Lucas (Coords.). **A Litigância Constitucional dos Direitos da População em Situação de Rua: Uma Contribuição para a ADPF 976**. São Paulo: Grupo de Estudos em Direito, Terceiro Setor e Empreendedorismo Social, 2023.

GUDYNAS, Eduardo. **Derechos de la Naturaleza: Ética biocéntrica y políticas ambientales**. Lima: CLAES, 2014.

GUDYNAS, Eduardo. **Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible**. Montevideo: CLAES, 2004.

GUTIÉRREZ BELTRÁN, Andrés Mauricio. **El amparo estructural de los derechos**. Tese (Doctorado en Derecho y Ciencia Política) — Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica, Área de Derecho Constitucional, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2016. 389 p.

HARVEY, David. Direito à Cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n.29, jul./dez. 2012, p.73-89. Disponível em: <http://www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2025.

HELLWIG, Sabrina Wiegand. **A participação técnica e social no processo estrutural**: uma análise a partir da Ação Civil Pública da Loga da Conceição – Florianópolis. Londrina: Editora Toth, 2025.

HESPANHA, António Manuel. **O Caleidoscópio do Direito**: o direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje. Coimbra: Almedina, 2009.

HUBNER, Conrado. **Politização da Justiça no Brasil**: avanços e desafios. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/17911.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2025.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Em 2023, massa de rendimentos e rendimento domiciliar per capita atingem recorde**. Agência de Notícias do IBGE, 19 abr. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39809-em-2023-massa-de-rendimentos-e-rendimento-domiciliar-per-capita-atingem-recorde>. Acesso em: 24 dez. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2022**: população e domicílios – primeiros resultados – Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2023a. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br>. Acesso em: 28 abr. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>. Acesso em: 25 maio 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2022**: características dos domicílios - Resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2023c. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3106/cd_2022_domicilios.pdf. Acesso em: 10 jun. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua:** características gerais dos domicílios e dos moradores 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2023d. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102127.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPER); CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil.** Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: [<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/528/1/Relatorio-Final-INSPER.pdf>](<https://www.google.com/search?q=https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/528/1/Relatorio-Final-INSPER.pdf>). Acesso em: 28 abr. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Atlas da violência 2025.** Brasília: Ipea, 2025. Disponível em: [<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5999-atlasdaviolencia2025.pdf>](<https://www.google.com/search?q=https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5999-atlasdaviolencia2025.pdf>). Acesso em: 25 maio 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **População em situação de rua supera 281,4 mil pessoas no Brasil.** 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil>. Acesso em: 18 fev. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Segurança Pública.** Nota Técnica 8. Apoio de Formulação à PNUD. Brasília: IPEA, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/midia/documentos/pdf/notatcnicaseguranapblicapndu.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Texto de Discussão: Contextualização e diretrizes gerais para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.** Apoio de Formulação à PNUD. Brasília: IPEA, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/midia/documentos/pdf/contextualizacaoediretrizesgeraisparaapoliticanacionaldedesenvolvimentourbano2.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Meio ambiente e Sustentabilidade.** Nota Técnica 10. Apoio de Formulação à PNUD. Brasília: IPEA, 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/midia/documentos/pdf/NotaTecnicaMeioAmbientePNDU.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Demografia e Equidade Social.** Nota Técnica 6. Apoio de Formulação à PNUD. Brasília: IPEA, 2021d. Disponível em <https://www.gov.br/cidades/pt-br/midia/documentos/pdf/nt6demografiaeequidadessocial.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Nota Técnica 2A: Agenda Urbana e a Escala Municipal – Elementos para Discussão da Tipologia de Municípios.** Brasília: Ministério das Cidades, 2021e. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/ptbr/midia/documentos/pdf/nt2aagendaurbanaeaescalamunicipal_elementosparadiscussotipologiademunicipios.pdf (https://www.google.com/search?q=https://www.gov.br/cidades/ptbr/midia/documentos/pdf/nt2aagendaurbanaeaescalamunicipal_elementosparadiscussotipologiademunicipios.pdf). Acesso em: 25 maio 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Cidades e Comunidades Sustentáveis.** 2019c. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html#:~:text=Justificativa%20para%20a%20adequa%C3%A7%C3%A3o,-Buscou%2Dse%20simplificar&text=O%20horizonte%20de%202030%20tamb%C3%A9m,de%20SENDAI%20ou%20outros%20acordos](https://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html#:~:text=Justificativa%20para%20a%20adequa%C3%A7%C3%A3o,-Buscou%2Dse%20simplificar%26text%3DO%20horizonte%20de%202030%20tamb%C3%A9m,de%20SENDAI%20ou%20outros%20acordos). Acesso em: 27 set. 2024.

JANOSCHKA, Michael; SEQUERA, Jorge; SALINAS, Luis. **Gentrificación em España y América Latina. Un Diálogo crítico.** *Revista de Geografía Norte Grande*, v. 58, p.7-40, 2014.

JF2. **Solução de embates fundiários precisa respeitar direitos fundamentais, afirma Barroso.** Justiça Federal da 2ª Região, 11 dez. 2024. Disponível em: https://www.trf2.jus.br/jf2/noticia-jf2/2024/solucao-de-embates-fundarios-precisa-respeitar-direitos-fundamentais-afirma (https://www.trf2.jus.br/jf2/noticia-jf2/2024/solucao-de-embates-fundarios-precisa-respeitar-direitos-fundamentais-afirma). Acesso em: 9 set. 2025.

JOBIM, Marco Félix. **Cortes e o Tratamento Mundial de Conflitos Estruturais**. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2025a.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes na Jurisdição Constitucional: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2024.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas Estruturantes: Da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

JOBIM, Marco Félix. **Structural Litigation and the Role of the Courts**. *Beijing Law Review*, n. 16, 2025b, p. 1660-1666. Disponível em: [<https://www.scirp.org/journal/paperinformation?paperid=145309>] (<https://www.scirp.org/journal/paperinformation?paperid=145309>). Acesso em: 3 set. 2025.

JUSBRASIL. **Jurisprudência**. São Paulo: JusBrasil, 2025c. Disponível em: [<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/>] (<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/>). Acesso em: 27 ago. 2025.

KOTZÉ, Tina. **Effective relief regarding residential property following a failure to execute an eviction order**. 2016. Tese (Doutorado) - Faculty of Law - Stellenbosch University, Stellenbosch, 2016

LABCIDADE. **Despejo Zero: 14.300 famílias foram despejadas entre março de 2020 e junho de 2021**. São Paulo: FAU-USP, 2021. Disponível em: [<http://www.labcidade.fau.usp.br/despejo-zero-14-300-familias-foram-despejadas-entre-marco-de-2020-e-junho-de-2021/>] (<https://www.google.com/search?q=http://www.labcidade.fau.usp.br/despejo-zero-14-300-familias-foram-despejadas-entre-marco-de-2020-e-junho-de-2021/>). Acesso em: 4 jun. 2025.

LANDAU, David. **Choosing Between Simple and Complex Remedies in Socio-economic Rights Cases.** *University of Toronto Law Journal*, n. 105, 2019, Disponível em: [<https://ssrn.com/abstract/3569358>] (<https://www.google.com/search?q=https://ssrn.com/abstract/3569358>). Acesso em: 4 mar. 2025.

LANDAU, David. **The Reality of Social Rights Enforcement.** *Harvard International Law Journal*, v. 53, n. 1, p. 190-247, 2012. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1774914] (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1774914). Acesso em: 22 jan. 2025.

LANGFORD, Malcolm; KAHANOVITZ, Steve. **Sudáfrica: repensar las narrativas sobre el cumplimiento.** In: RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; LANGFORD, Malcolm, ROSSI, Julieta (org.). **La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento.** Bogotá: Dejusticia, 2017.

LAUENSTEIN, Francisco Saldanha. **Processo estrutural na regularização sustentável de assentamentos informais: litigância estratégica na estrutura fundiária de Dom Pedrito e de Santana do Livramento.** 156 f. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) - Escola Superior do Ministério Público, 2022.

LEAL, Fellipe Guerin. **O direito do ambiente sob as lentes do processo: dos elementos fundamentais à litigância estrutural.** 2022. 117 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2022. Disponível em: [<https://mobile.repositorio.ufsc.br/handle/123456789/241115?show=full>] (<https://www.google.com/search?q=https://mobile.repositorio.ufsc.br/handle/123456789/241115%3Fshow%3Dfull>). Acesso em: 23 jan. 2025.

LEES, Loretta; SLATER, Tom; WILY, Elvin. **Gentrification**. New York: Routledge, 2008.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **La Producción del Espacio**. Madrid: Capitán Swing, 2013.

LIEBENBERG, Sandra; STRAUSS, Margot. **Contested spaces: Housing rights and evictions law in post-Apartheid South Africa**. *Planning Theory*, v. 13, n.4, p. 428–448, 2014.

LOPES NETO, João Damasceno. **Tutela coletiva e controle de políticas públicas: o processo coletivo estrutural como instrumento de tutela adequada de litígios complexos**. 2023. 241 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/41147>. Acesso em: 22 jan. 2025.

MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago; NETO, Antonio Celestino da Silva; FERREIRA, Allan Ramalho. **Repercussões jurídicas das remoções forçadas após o regime de transição estabelecido na ADPF n.º 828/DF**. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte: Fórum, v. 10, n. 18, p. 9–31, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/922>. Acesso em: 26 abr. 2025.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. *CaderNAU-Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas*, v. 8, n. 1, 2015. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/cnau/article/view/5518>. Acesso em: 17 fev. 2025.

MARINHO, Andreia Cidade. **Reflexões sobre território e segurança pública no Brasil**. In: COSTA, Marco Aurélio. **Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: temas transversais à PNDU: volume 3**. Brasília, DF: Ipea, 2024. p. 155-181. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/14282/1/Dialogos_Cap7.pdf](https://www.google.com/search?q=https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/14282/1/Dialogos_Cap7.pdf). Acesso em: 27 abr. 2025.

MARINONI, Guilherme. **Tutela Estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters, 2025.

MASTRODI, Josué; ZACARRA, Suzana Maria Loureiro Silveira. **O que é o objeto “moradia” do programa minha casa minha vida? RDC - Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 3, p.859-885, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/22506>. Acesso em: 03 jan. 2023.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica: Biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte**. Rio de Janeiro: M-1 edições, 2018.

MENDES, Luís Filipe Gonçalves. **As Novas Fronteiras da Gentrificação na Teoria Urbana Crítica**. *Revista Cidades*, v. 12, n. 20, p.207-252, 2015.

MENEGAT, Fernando. **The structural injunctions as a judicial review method for public policies in Brazil**. *Administrative Law Review*, Rio de Janeiro, v. 282, n. 1, p. 233-257, Jan./Apr. 2023. Disponível em: [<https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/88642/84073/197888>] (<https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/88642/84073/197888>). Acesso em: 23 jan. 2025.

MICHAELIS. **Dicionário Michaelis Online**. 2025c. Disponível em: https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/catalisar(https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/catalisar). Acesso em: 26 fev. 2025.

MÖLLER, Gabriela. **Proteção à Moradia Adequada pelo Processo Estrutural**. Londrina: Editora Toth, 2021.

MÖLLER, Gabriela Samrslá; DE MARCO, Cristhian Magnus; SANTOS, Paulo Junior Trindade dos. **Impactos da pandemia no direito à moradia e propostas para a proteção desse direito em tempos de crise: da urgência de se repensar a moradia para além de um objeto de consumo**. *Revista de Direito da Cidade*, v. 13, n. 2, p. 775–819, 2021a. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/52800(https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/52800). Acesso em: 21 fev. 2025.

MÖLLER, Gabriela Samrslá; DE MARCO, Cristhian Magnus; SANTOS, Paulo Júnior Trindade dos. **Do estado de direito social sustentável para uma defesa e efetivação dos direitos sociais. Direitos Fundamentais e Justiça**, v.15, n.45, jul./dez. 2021b. Disponível em: https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/792/1062(https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/792/1062). Acesso em: 12 mar. 2025.

MÖLLER, Gabriela Samrslá; DE MARCO, Cristhian Magnus; DOS SANTOS, Paulo Junior Trindade. **Gentrificação no Brasil e no contexto latino como expressão do colonialismo urbano: o direito à cidade como proposta decolonizadora**. *Revista Brasileira De Gestão Urbana (URBE)*, v.12. 2020a. Disponível em: https://www.scielo.br/j/urbe/a/jDnnbHFHvQG5vGpTL8zktvz/abstract/?lang=pt(https://www.scielo.br/j/urbe/a/jDnnbHFHvQG5vGpTL8zktvz/abstract/?lang=pt). Acesso em: 21 jan. 2025.

MÖLLER, Gabriela Samrslá; DOS SANTOS, Paulo Junior Trindade; DE MARCO, Cristhian Magnus. **A teoria da justiça revisitada pela teoria da injustiça: democracia e direito para se falar em justiça hoje.** *Revista Thesis Juris*, v. 8, n. 2, p. 244–274, 2020b. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/thesisjuris/article/view/14832>. Acesso em: 21 jan. 2025.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. **As políticas públicas urbanas brasileiras e a gestão democrática: o controle social na efetivação do direito à cidade.** *RDC- Revista de Direito da Cidade*, vol. 08, n.º 3, p.1064-1095, 2016. Disponível em: [<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/22479>](<https://www.google.com/search?q=https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/22479>). Acesso em: 03 jan. 2023.

NADER, Esteban MATTOS, Karina Denari G. de. **Adjudicación socioambiental en casos estructurales de Argentina y Brasil: aprendizaje mutuo y estrategias comparadas.** 2020. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Karina-Denari/publication/349290334_Adjudicacion_socioambiental_en_casos_estructurales_de_Argentina_y_Brasil_aprendizaje_mutuo_y_estrategias_comparadas/links/60282566a6fdcc37a824e6a4/Adjudicacion-socioambiental-en-casos-estructurales-de-Argentina-y-Brasil-aprendizaje-mutuo-y-estrategias-comparadas.pdf#page=547](https://www.google.com/search?q=https://www.researchgate.net/profile/Karina-Denari/publication/349290334_Adjudicacion_socioambiental_en_casos_estructurales_de_Argentina_y_Brasil_aprendizaje_mutuo_y_estrategias_comparadas/links/60282566a6fdcc37a824e6a4/Adjudicacion-socioambiental-en-casos-estructurales-de-Argentina-y-Brasil-aprendizaje-mutuo-y-estrategias-comparadas.pdf%23page%3D547). Acesso em: 23 jan. 2025.

NASCIMENTO, Renan Teixeira de Mello. **O objeto do processo e o Processo estrutural**. 2022. 164 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. **Direito e Sociedade. A transição ao sistema jurídico responsivo**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

NORONHA, Silvia Gomes; FICHER, Luly Rodrigues da Cunha; GÓES, Gisele Santos Fernandes. **O direito à moradia adequada e a adpf 828-df: uma análise a partir do processo estrutural**. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, 2023. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/79583>. Acesso em: 13 abr. 2025.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (NIC). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC Domicílios 2024**. São Paulo: NIC.br, 2025. Disponível em: [https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20250512120132/tic_domicilios_2024_livro_eletronico.pdf](https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20250512120132/tic_domicilios_2024_livro_eletronico.pdf). Acesso em: 25 maio 2025.

NUSSBAUM, Martha. **Crear capacidades: propuestas para el desarrollo humano**. Barcelona: Paidós, 2012.

O'DONNELL, Guillermo. **Notas sobre la democracia en América Latina**. In: PROGRAMA de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). **La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos**. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Afaguara, 2004. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2007/5623.pdf?view=1>. Acesso em: 21 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **The Sustainable Development Goals. Extended Report.** 2024. Disponível em: [https://unstats.un.org/sdgs/report/2024/extended-report/Extended-Report_Goal-11.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/report/2024/extended-report/Extended-Report_Goal-11.pdf). Acesso em: 23 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **The Sustainable Development Goals. Extended Report.** 2023. Disponível em: [https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/extended-report/Extended-Report_Goal-11.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/extended-report/Extended-Report_Goal-11.pdf). Acesso em: 23 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **The Sustainable Development Goals. Extended Report 2022 — Goal 11.** 2022. Disponível em: [https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/extended-report/Extended-Report_Goal-11.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/extended-report/Extended-Report_Goal-11.pdf). Acesso em: 24 dez. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Nova agenda urbana.** 2016. Quito: Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, 2016. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 22 set. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – O que são os ODS?** 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 17 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.** 2000. Disponível em: <https://www.un.org/millenniumgoals>. Acesso em: 17 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral n.º 7: O direito à moradia adequada (art. 11.1 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais): despejos forçados**. Genebra: ONU, 20 maio 1997. Disponível em: <https://www.refworld.org/legal/general/cescr/1997/en/53063>. Acesso em: 28 abr. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agenda 21**. 1992. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/outcomedocuments/agenda21>. Acesso em: 21 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. 1986. Resolução 41/128, adotada em 4 de dezembro de 1986. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-right-development>. Acesso em: 17 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Adotado pela Resolução n. 2200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. Promulgado no Brasil pelo Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992. 1992a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 27 abr. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral n.º 4: O direito à moradia adequada (art. 11, §1º, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais)**. Genebra: ONU, 13 dez. 1991. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>. Acesso em: 24 dez. 2025.

PACELLI, Henrique Martins Teodoro. **Sustentabilidade, espaço urbano e complexidade. Boletim Gaúcho de Geografia**, v. 42, n.1, p. 23-43, jan., 2015.

PASSONI, Marcos Paulo. **Elementos do Processo Estrutural: Do problema estrutural às técnicas especiais estruturais**. 2023. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: [<https://tede.pucsp.br/handle/handle/40829>] (<https://www.google.com/search?q=https://tede.pucsp.br/handle/handle/40829>). Acesso em: 22 jan. 2025.

PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. **La Constitución democrática, entre el neoconstitucionalismo y el nuevo constitucionalismo**. Disponível em: [https://www.academia.edu/9744793/_La_Constituci%C3%B3n_democr%C3%A1tica_entre_el_neoconstitucionalismo_y_el_nuevo_constitucionalismo_en_El_Otro_Derecho_no_48_2014_p%C3%A1gs_63_84_Con_Roberto_Viciano_Pastor] (https://www.academia.edu/9744793/_La_Constituci%C3%B3n_democr%C3%A1tica_entre_el_neoconstitucionalismo_y_el_nuevo_constitucionalismo_en_El_Otro_Derecho_no_48_2014_p%C3%A1gs_63_84_Con_Roberto_Viciano_Pastor). Acesso em: 21 jan 2025.

PAZINATO, Eduardo; DOS SANTOS, José Vicente Tavares. **Democracia, estado de direito e governança da segurança cidadã (e justiça) na América Latina e no Caribe. Civitas**, v. 24, n. 1, p. e44163, 2024. Disponível em: [<https://revistaseletronicas.pucrs.br/civitas/article/view/44163>] (<https://revistaseletronicas.pucrs.br/civitas/article/view/44163>). Acesso em: 27 abr. 2025.

PÉREZ-LUÑO. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución**. Madrid: Tecnos, 1995.

PIMENTEL, Roberto Luís de Oliveira; SANTOS, Marcus Vinícius Monteiro dos. **Ocupações em áreas de risco e a crise habitacional**. In: SANTOS, Marcos Vinicius Monteiro dos; FEDEL, Kelly Cristina Alvares (Org.). **Temas de Direito Urbanístico: Atuação Estrutural e REURB**. 2024. Disponível em: [https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/Publicacoes_MP/Todas_publicacoes/Temas-de-direito-urbanistico-7.pdf](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/Publicacoes_MP/Todas_publicacoes/Temas-de-direito-urbanistico-7.pdf). Acesso em: 23 jan. 2025.

PISARELLO, Gerardo. **Un largo termidor: historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático**. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012.

PUGA, Mariela Gladys. **El caso estructural en América Latina. Suprema: revista de estudos constitucionais**, Brasília, v. 3, n. 2, p. 21-49, jul./dez. 2023. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/292>. Acesso em: 22 jan. 2025.

PUGA, Mariela Gladys. **Litigio Estructural**. 2013. Tesis (Programa de Doctorado em Derecho) - Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013.

PUGA, Mariela Gladys. **Realización de los Derechos en Casos Estructurales. Las causas ‘Verbitsky’ y ‘Mendoza’**. 2007. Disponível em: <https://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/34825-realizacion-derechos-casos-estructurales-causas-verbitsky-y-mendoza>. Acesso em: 23 jan. 2025.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; TAVARES, Ana Claudia Diogo; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. **Campo jurídico, ADPF 828 e direito à moradia. Revista Suprema**, Brasília, v. 3, n. 3, p. 283-322, 2023. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/372049273_Campo_juridico_direito_a_moradia_digna_e_ADPF_828](https://www.researchgate.net/publication/372049273_Campo_juridico_direito_a_moradia_digna_e_ADPF_828). Acesso em: 27 abr. 2025.

RAY, Brian. **Engaging with social rights: Procedure, Participation in South Africa's Second Wave**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

RAY, Brian. **Extending the Shadow of the Law: Using Hybrid Mechanisms to Develop Constitutional Norms in Socioeconomic Rights Cases**. *Utah L. Rev.*, p.1-63, 2009. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1380351](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1380351). Acesso em: 30 maio 2025.

REDES DA MARÉ – Associação Redes de Desenvolvimento da Maré. **Protocolos para atuação policial previstos em ADPF diminuem letalidade e protegem moradores de favelas**. Redes da Maré, Rio de Janeiro, 4 fev. 2025. Disponível em: [<https://www.redesdamare.org.br/br/noticia/169/protocolos-para-atuacao-policial-previstos-em-adpf-diminuem-letalidade-e-protegem-moradores-de-favelas/>](<https://www.google.com/search?q=https://www.redesdamare.org.br/br/noticia/169/protocolos-para-atuacao-policial-previstos-em-adpf-diminuem-letalidade-e-protegem-moradores-de-favelas/>). Acesso em: 10 set. 2025.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. **Empowered Participatory Jurisprudence: Experimentation, Deliberation and Norms in Socioeconomic Rights Adjudication**. In: YOUNG, Katharine G. (ed.). **The Future of Economic and Social Rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2983853](https://www.google.com/search?q=https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm%3Fabstract_id%3D2983853). Acesso em: 22 jan. 2025.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. **Más allá del cumplimiento: como analizar y aumentar el impacto de los tribunales**. In: RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; LANGFORD, Malcolm, ROSSI, Julieta (org.). **La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento**. Bogotá: Dejusticia, 2017.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; LANGFORD, Malcolm, ROSSI, Julieta. **Introducción: de la jurisprudencia al cumplimiento**. In: RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; LANGFORD, Malcolm, ROSSI, Julieta (org.). **La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento**. Bogotá: Dejusticia, 2017.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares. Colonização da terra e da moradia na era das finanças**. Tese de Livre-Docência Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, 2015.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. **Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America.** *Texas Law Review*, vol.89, n. 7, 2011, p. 1.669-1.698. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27171.pdf>. Acesso em: 11 de dez. de 2020.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. **La globalización del estado de derecho.** Colombia: Ediciones Uniandes, 2008.

ROSENBLUM, Tania Amaral. **Despejos no Período da Covid-19 no Brasil: uma análise da ADPF n.º 828 como processo estrutural na efetividade do direito à moradia.** 2023. 93 f. Dissertação (Mestrado) - Centro Universitário Ritter dos Reis, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Porto Alegre, 2023.

SABEL, Charles F; SIMON, William H. **Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds.** *Harvard Law Review*, v. 117, p.1.016-1.101, 2004. Disponível em: [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/737/](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/737/). Acesso em: 28 abr. 2025.

SANTAMARÍA, Ramiro Ávila. **El neoconstitucionalismo transformador el estado y el derecho en la Constitución de 2008.** Quito: Ediciones Abya-Yala, 2011.

SANTOS, Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins. **A aplicação de técnicas estruturais na solução dos conflitos fundiários urbanos a partir de casos concretos na região metropolitana de Londrina.** 2024. 114 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, 2024.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1993.

SCHLANGER, Margo. **Beyond the Hero Judge: Institutional Reform Litigation as Litigation. Review of Judicial Policy Making and the Modern State**, v. 97, n. 6, p. 1994-2036, 1999.

SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SANTA CATARINA (SJSC). 1ª Vara da Justiça Federal de Criciúma. **Ação Civil Pública n.º 93.8000533-4 (1993). “ACP do Carvão.”** 1993.

SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SANTA CATARINA (SJSC). 6ª Vara da Justiça Federal de Florianópolis. **Movimentação processual - Processo n.º 5012843-56.2021.4.04.7200.** 2025c. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=50128435620214047200&selOrigem=SC&chkMostrarBaixados=1](https://www.google.com/search?q=https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php%3Facao%3Dconsulta_processual_resultado_pesquisa%26selForma%3DNU%26txtValor%3D50128435620214047200%26selOrigem%3DSC%26chkMostrarBaixados%3D1). Acesso em: 23 jan. 2025.

SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SANTA CATARINA (SJSC). 6ª Vara da Justiça Federal de Florianópolis. **Petição inicial de Ação Civil Pública - n.º 5012843-56.2021.4.04.7200.** 2021. Disponível em: <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload1119.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2025.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça.** São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

SEN, Amartya. **El valor de la democracia**. Barcelona: El viejo topo, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Contempt of court: a importância de medidas coercitivas no processo estrutural**. **Suprema: revista de estudos constitucionais**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 169-200, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/318>. Acesso em: 22 jan. 2025.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação**. 2023. 357 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Compromisso Significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

SMITH, Neil. **La Nueva Frontera Urbana. Ciudad revanchista y gentrificación**. Madrid: Traficante de Sueños, 2012.

SPAUTZ, D. **Envio de moradores de rua de Balneário Camboriú para Florianópolis vira caso de polícia**. **NSC Total**, 14 fev. 2024. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/colunistas/dagmara-spautz/envio-de-moradores-de-rua-de-balneario-camboriu-para-florianopolis-vira-caso-de-policia>. Acesso em: 18 fev. 2025.

STEFANI, Marcos. **Tutela estrutural da ordem urbanística**. In:

SANTOS, Marcos Vinicius Monteiro dos; FEDEL, Kelly Cristina Alvares (Org.). **Temas de Direito Urbanístico: Atuação Estrutural e REURB**. 2024. Disponível em: [https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/Publicacoes_MP/Todas_publicacoes/Temas-de-direito-urbanistico-7.pdf](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/Publicacoes_MP/Todas_publicacoes/Temas-de-direito-urbanistico-7.pdf). Acesso em: 23 jan. 2025.

STEINBERGER, Marília. **A (re)construção de mitos sobre a (in)sustentabilidade do(no) espaço urbano**. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n.4, p. 9-32, 2001. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/56>. Acesso em: 21 jan. 2025.

STURM, Susan; SCOTT, Joanne. **Courts as Catalysts: Rethinking the Judicial Role in New Governance**. *Columbia Journal of European Law*, v. 13, n.3, p. 565-594, 2007. Disponível em: [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/1469/](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/1469/). Acesso em: 22 jan. 2025.

STURM, Susan. **Owen Fiss, Equality Theory, and Judicial Role**. 2003. Disponível em: [https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4501&context=faculty_scholarship](https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4501&context=faculty_scholarship). Acesso em: 23 jan. 2025.

STURM, Susan. **A Normative Theory of Public Law Remedies**. *Geo. L. J.*, v.79, p.1.355-1.446, 1991. Disponível em: [https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2119&context=faculty_scholarship](https://www.google.com/search?q=https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi%3Farticle%3D2119%26context%3Dfaculty_scholarship). Acesso em: 22 jan. 2025.

STURM, Susan. **Resolving the Remedial Dilemma: Strategies of Judicial Intervention in Prisons**, *U. Pa. L. Rev.*, n. 138, p. 805-912, 1990. Disponível em: [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/3706](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/3706). Acesso em: 6 mar. 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Recurso Especial n.º 1.637.991/AL**. Segunda Turma. Relator Ministro Afrânio Vilela. Julgado em 20 maio 2025. DJEN 26 maio 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Agravo em Recurso Especial n.º 1.775.384/SE**. Segunda Turma. Relator Ministro Herman Benjamin. Julgado em 20 abr. 2021. DJe 1º jul. 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Recurso Especial n.º 1.854.842/CE**. Relatora: Ministra Nancy Andri ghi. Terceira Turma. Julgado em: 2 jun. 2020. DJe de 4 jun. 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Recurso Especial n.º 1.733.412/SP**. Relator: Ministro Og Fernandes. Segunda Turma. Julgado em 17 de setembro de 2019. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 20 de setembro de 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Movimentação processual - ADPF 976**. 2025a. Disponível em: [<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6410647>](<https://www.google.com/search?q=https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf%3Fseqobjetoincidente%3D6410647>). Acesso em: 23 jan. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Movimentação processual - ADPF 635**. 2025b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>. Acesso em: 23 jan. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Movimentação processual - ADPF 743 (2020)**. 2025c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6007933>. Acesso em: 10 mar. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Movimentação processual - ADPF 760 (2020)**. 2025d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6007933>. Acesso em: 10 mar. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Movimentação processual - ADO 54 (2019)**. 2025e. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5757017>. Acesso em: 22 mar. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Movimentação processual - ADPF 857 (2021)**. 2025f. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6205663>. Acesso em: 22 mar. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Movimentação processual - ADPF 746 (2020)**. 2025g. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6013147>. Acesso em: 22 mar. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Movimentação processual – ADPF 347 (2015)**. 2025h. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 22 mar. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Movimentação processual – ADPF 709 (2020)**. 2025i. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5834212>(www.google.com/search?q=https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp%3Fincidente%3D5834212). Acesso em: 22 mar. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Movimentação processual – ADPF 828 (2021)**. 2025j. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 13 abr. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Movimentação processual – ADPF 991 (2022)**. 2025k. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6437270>. Acesso em: 13 abr. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Suspensão de Liminar 1696 – SP**. Requerente: Estado de São Paulo. Requerido: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Min. Presidente. Brasília, 2025l. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6818524>. Acesso em: 29 maio 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC): apresentação**. Brasília: STF, 2025l. Disponível em: [https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao](https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao). Acesso em: 28 abr. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso Extraordinário n.º 684612 - Tema 698**. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4237089&numeroProcesso=684612&classeProcesso=RE&numeroTema=698>. Acesso em: 23 jan. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Transcrição audiência ADPF 976**. 2022. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADPF976_Transcricoes.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADPF976_Transcricoes.pdf). Acesso em: 10 abr. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **ADO 594**. 2019. Disponível em: [<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5721251>](<https://www.google.com/search?q=https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp%3Fincidente%3D5721251>). Acesso em: 23 jan. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Habeas Corpus n. 143.641/SP**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Segunda Turma. Julgado em: 6 mar. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Repercussão Geral - Tema 348: Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana**. 2010. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=348>. Acesso em: 17 fev. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Petição n. 3.388/RR**. Requerente: Estado de Roraima. Requerido: União. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. Tribunal Pleno. Julgado em: 19 mar. 2009. Disponível em: [<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=574611>] (<https://www.google.com/search?q=https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp%3FdocTP%3DTP%26docID%3D574611>). Acesso em: 28 abr. 2025.

TANIZAWA, Paulo Henrique Guilman. **A Execução no Processo Coletivo Estrutural: proposta de sistematização**. 2021. 227f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021

TAVOLARI, Bianca. **Direito à cidade: uma trajetória conceitual. Novos estud. CEBRAP**, v. 35, n.1, mar. 2016. Disponível em: [<https://www.scielo.br/j/nec/a/hdLsr4FXMpVZWPJ7XswRRbj/>] (<https://www.scielo.br/j/nec/a/hdLsr4FXMpVZWPJ7XswRRbj/>). Acesso em: 21 jan 2025.

TERRA DE DIREITOS (Org.). **Despejos e o sistema de justiça, violações de direitos humanos no tratamento de conflitos fundiários: análise do uso da Resolução n.º 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos**. Coordenação: Daisy Ribeiro. Curitiba: Terra de Direitos, 2022. 87 p. ISBN 978-65-992541-9-2. Disponível em: [<https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Publicacao-Resolucao-10-CNDH.pdf>] (<https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Publicacao-Resolucao-10-CNDH.pdf>). Acesso em: 28 abr. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA (TJBA). **Apelação n.º 0001610-73.2008.8.05.0271**. 2ª Vice-Presidência. Relator Roberto Maynard Frank. Publicado em 13 mar. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE ALAGOAS (TJAL). **Agravo de Instrumento n.º 0804585-60.2025.8.02.0000.** 4ª Câmara Cível. Relator Márcio Roberto Tenório de Albuquerque. Julgado em 30 jul. 2025. Publicado em 30 jul. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS (TJGO). **Apelação Cível n.º 0021206-69.2013.8.09.0105.** 4ª Câmara Cível. Relatora Beatriz Figueiredo Franco. Julgado em d5 de fev. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS (TJGO). **Mandado de Segurança n.º 5557066-61.2023.8.09.0000.** 8ª Câmara Cível. Relator Ronnie Paes Sandre. Julgado em 06 nov. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS (TJGO). **Agravo de Instrumento n.º 5395767-80.2020.8.09.0000.** 2ª Câmara Cível. Relator Fernando de Castro Mesquita. Julgado em 26 fev. 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MATO GROSSO (TJMT). **Apelação Cível n.º 1000837-32.2019.8.11.0053.** 2ª Câmara de Direito Público e Coletivo. Relator Mário Roberto Kono de Oliveira. Julgado em 11 jun. 2024. Publicado em 21 jun. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MATO GROSSO (TJMT). **Intervenção em Município n.º 1017735-80.2022.8.11.0000.** Órgão Especial. Relator Orlando de Almeida Perri. Julgado em 15 jun. 2023. Publicado em 26 jun. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS (TJMG). **Agravo de Instrumento n.º 0195310-33.2025.8.13.0000.** 5ª Câmara Cível. Relatora Áurea Brasil. Julgado em 24 jul. 2025. Publicado em 25 jul. 2025a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS (TJMG). **Agravo de Instrumento n.º 0123411-72.2025.8.13.0000**. 1ª Câmara Cível. Relator Manoel dos Reis Moraes. Julgado em 27 maio 2025. Publicado em 29 maio 2025b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS (TJMG). **Apelação Cível e Remessa Necessária n.º 5005820-98.2023.8.13.0153**. 6ª Câmara Cível. Relatora Yeda Athias. Julgado em 30 jul. 2025. Publicado em 01 ago. 2025c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS (TJMG). **Apelação Cível n.º 0017732-62.2016.8.13.0012**. 3ª Câmara Cível. Relator Jair Varão. Julgado em 22 fev. 2024. Publicado em 22 fev. 2024. 2024a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0007898-48.2008.8.24.0064**. Relator: Álvaro Luiz Pereira de Andrade. Sétima Câmara de Direito Civil. Julgado em 23 de janeiro de 2025a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 5001820-90.2020.8.24.0141**. Relator: Osmar Nunes Júnior. Sétima Câmara de Direito Civil. Julgado em 06 de fevereiro de 2025b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Recurso Cível n. 5003178-50.2024.8.24.0012**. Relator: Margani de Mello. Segunda Turma Recursal. Julgado em 11 de fevereiro de 2025c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0904398-56.2019.8.24.0033**. Relator: Jaime Ramos. Terceira Câmara de Direito Público. Julgado em 04 de fevereiro de 2025d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 5004376-14.2022.8.24.0006**. Relator: Carlos Adilson Silva. Segunda Câmara de Direito Público. Julgado em 11 de fevereiro de 2025e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Habeas Corpus Criminal n. 5079757-75.2024.8.24.0000**. Relatora: Cinthia Beatriz da Silva Bittencourt Schaefer. Quinta Câmara Criminal. Julgado em: 16 de jan. de 2025. 2025f.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 5001537-08.2019.8.24.0075**. Relator: Haidée Denise Grin. Sétima Câmara de Direito Civil. Julgado em 19 de setembro de 2024a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 5038433-93.2021.8.24.0038**. Relator: Hélio do Valle Pereira. Quinta Câmara de Direito Público. Julgado em 09 de abril de 2024b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0301015-08.2017.8.24.0125**. Relator: Mauro Ferrandin. Sexta Câmara de Direito Civil. Julgado em 17 de dezembro de 2024c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 5000621-57.2022.8.24.0078**. Relator: Alex Heleno Santore. Oitava Câmara de Direito Civil. Julgado em 11 de junho de 2024d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 5010846-14.2021.8.24.0033**. Relator: Alex Heleno Santore. Oitava Câmara de Direito Civil. Julgado em 17 de dezembro de 2024e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0052495-20.2007.8.24.0038**. Relator: Gerson Cherem II. Oitava Câmara de Direito Civil. Julgado em 03 de dezembro de 2024f.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 5002004-46.2020.8.24.0141**. Relator: Marcos Fey Probst. Sexta Câmara de Direito Civil. Julgado em 12 de novembro de 2024g.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0001997-02.2013.8.24.0072**. Relator: André Carvalho. Terceira Câmara de Direito Civil. Julgado em 05 de novembro de 2024h.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 5011952-90.2020.8.24.0018**. Relator: Alex Heleno Santore. Oitava Câmara de Direito Civil. Julgado em 17 de setembro de 2024i.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação Criminal n. 5005228-28.2024.8.24.0019**. Relatora: Ana Lia Moura Lisboa Carneiro. Primeira Câmara Criminal. Julgado em: 7 de nov. de 2024j.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0500167-59.2013.8.24.0163**. Relator: André Carvalho. Terceira Câmara de Direito Civil. Julgado em 23 de julho de 2024k.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 5006467-59.2022.8.24.0012**. Relator: Diogo Pítsica. Quarta Câmara de Direito Público. Julgado em 29 de agosto de 2024l.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0311622-76.2018.8.24.0018**. Relator: Jorge Luiz de Borba. Primeira Câmara de Direito Público. Julgado em 20 de fevereiro de 2024m.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Agravo de Instrumento n. 5066921-70.2024.8.24.0000**. Relator: Luiz Fernando Boller. Primeira Câmara de Direito Público. Julgado em 17 de dezembro de 2024n.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação/ Remessa Necessária n. 0901790-08.2016.8.24.0125**. Relator: Denise de Souza Luiz Francoski. Quinta Câmara de Direito Público. Julgado em 03 de setembro de 2024o.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0900135-39.2016.8.24.0080.** Relator: Jorge Luiz de Borba. Primeira Câmara de Direito Público. Julgado em 18 de junho de 2024p.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 5003997-55.2023.8.24.0033.** Relator: Jaime Ramos. Terceira Câmara de Direito Público. Julgado em 06 de fevereiro de 2024q.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 5063823-14.2023.8.24.0000.** Relator: Maria do Rocio Luz Santa Ritta. Órgão Especial. Julgado em 17 de abril de 2024r.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0300952-31.2016.8.24.0282.** Relator: Paulo Henrique Moritz Martins da Silva. Primeira Câmara de Direito Público. Julgado em 19 de novembro de 2024s.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Ação Rescisória (Grupo Civil/Comercial) n. 5001399-33.2023.8.24.0000.** Relator: Eduardo Gallo Jr. Grupo de Câmaras de Direito Civil. Julgado em 11 de dezembro de 2024t.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0310673-57.2015.8.24.0018.** Relator: Álvaro Luiz Pereira de Andrade. Sétima Câmara de Direito Civil. Julgado em 09 de maio de 2024u.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 5008772-94.2023.8.24.0007.** Relator: Sérgio Roberto Baasch Luz. Segunda Câmara de Direito Público. Julgado em 09 de julho de 2024v.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Agravo de Instrumento n. 5041258-22.2024.8.24.0000**. Relator: Pedro Manoel Abreu. Primeira Câmara de Direito Público. Julgado em 05 de novembro de 2024w.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Agravo de Instrumento n. 5056169-44.2021.8.24.0000**. Relator: Pedro Manoel Abreu. Primeira Câmara de Direito Público. Julgado em 23 de julho de 2024x.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Recurso em Sentido Estrito n. 5047692-55.2024.8.24.0023**. Relator: Hildemar Meneguzzi de Carvalho. Segunda Câmara Criminal. Julgado em: 22 de out. de 2024y.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Habeas Corpus Criminal n. 5016413-23.2024.8.24.0000**. Relator: Mauricio Cavallazzi Póvoas. Quarta Câmara Criminal. Julgado em: 2 de maio de 2024z.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação Criminal n. 0014361-51.2016.8.24.0023**. Relator: Ricardo Roesler. Terceira Câmara Criminal. Julgado em: 3 de set. de 2024aa.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 5001187-40.2020.8.24.0057**. Relator: Jaime Ramos. Terceira Câmara de Direito Público. Julgado em 20 de junho de 2023a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 5018563-43.2022.8.24.0033**. Relator: Sérgio Roberto Baasch Luz. Segunda Câmara de Direito Público. Julgado em 15 de agosto de 2023b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação/ Remessa Necessária n. 5016598-13.2019.8.24.0008**. Relator: Carlos Adilson Silva. Segunda Câmara de Direito Público. Julgado em 17 de outubro de 2023c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 5009038-31.2020.8.24.0090**. Relator: Hélio do Valle Pereira. Quinta Câmara de Direito Público. Julgado em 30 de maio de 2023d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0301777-38.2017.8.24.0282**. Relator: Hélio do Valle Pereira. Quinta Câmara de Direito Público. Julgado em 14 de fevereiro de 2023e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0005263-56.2004.8.24.0025**. Relator: Luiz Fernando Boller. Primeira Câmara de Direito Público. Julgado em 18 de abril de 2023f.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Remessa Necessária Cível n. 0300900-40.2015.8.24.0033**. Relator: Cid Goulart. Segunda Câmara de Direito Público. Julgado em 18 de abril de 2023g.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0308917-27.2017.8.24.0023**. Relator: Renato Luiz Carvalho Roberge. Sexta Câmara de Direito Civil. Julgado em 06 de junho de 2023h.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 5020855-20.2021.8.24.0038**. Relator: Jorge Luiz de Borba. Primeira Câmara de Direito Público. Julgado em 28 de novembro de 2023i.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 5002050-47.2021.8.24.0061**. Relator: Alex Heleno Santore. Oitava Câmara de Direito Civil. Julgado em 28 de novembro de 2023j.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0304447-25.2018.8.24.0020**. Relator: Haidée Denise Grin. Sétima Câmara de Direito Civil. Julgado em 26 de outubro de 2023k.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0311870-47.2015.8.24.0018**. Relator: Joao Marcos Buch. Oitava Câmara de Direito Civil. Julgado em 24 de outubro de 2023l.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0018672-47.2013.8.24.0005**. Relator: Eduardo Gallo Jr. Sexta Câmara de Direito Civil. Julgado em 17 de outubro de 2023m.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0301668-50.2015.8.24.0005**. Relator: Ricardo Fontes. Quinta Câmara de Direito Civil. Julgado em 26 de setembro de 2023n.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0015834-68.2012.8.24.0005**. Relator: Carlos Roberto da Silva. Sétima Câmara de Direito Civil. Julgado em 02 de fevereiro de 2023o.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0023223-89.2008.8.24.0023**. Relator: Flavio Andre Paz de Brum. Primeira Câmara de Direito Civil. Julgado em 25 de maio de 2023p.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Agravo de Instrumento n. 5053265-17.2022.8.24.0000**. Relator: Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto. Segunda Câmara de Direito Público. Julgado em 28 de fevereiro de 2023q.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Agravo de Instrumento n. 5033107-04.2023.8.24.0000**. Relator: Hélio do Valle Pereira. Quinta Câmara de Direito Público. Julgado em: 5 de out. de 2023r.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0302500-31.2016.8.24.0011**. Relator: Silvio Dagoberto Orsatto. Primeira Câmara de Direito Civil. Julgado em 09 de março de 2023s.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0314643-94.2017.8.24.0018**. Relator: Alex Heleno Santore. Oitava Câmara de Direito Civil. Julgado em 17 de outubro de 2023t.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Habeas Corpus Criminal n. 5066594-62.2023.8.24.0000**. Relatora: Ana Lia Moura Lisboa Carneiro. Primeira Câmara Criminal. Julgado em: 8 de nov. de 2023u.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0001620-23.2009.8.24.0023**. Relator: Luiz Fernando Boller. Primeira Câmara de Direito Público. Julgado em 16 de agosto de 2022a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0306781-93.2014.8.24.0045**. Relator: Odson Cardoso Filho. Quarta Câmara de Direito Público. Julgado em 28 de julho de 2022b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0020750-37.2011.8.24.0020**. Relator: Marcos Fey Probst. Sexta Câmara de Direito Civil. Julgado em 23 de agosto de 2022c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0309111-79.2017.8.24.0038**. Relator: Hélio do Valle Pereira. Quinta Câmara de Direito Público. Julgado em 07 de junho de 2022d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0300065-13.2018.8.24.0012**. Relator: Hélio do Valle Pereira. Quinta Câmara de Direito Público. Julgado em 01 de fevereiro de 2022e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação/ Remessa Necessária n. 0900066-83.2014.8.24.0045**. Relator: Diogo Pítsica. Quarta Câmara de Direito Público. Julgado em 31 de março de 2022f.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0301146-94.2016.8.24.0067**. Relator: André Luiz Dacol. Quarta Câmara de Direito Público. Julgado em 20 de outubro de 2022g.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação/ Remessa Necessária n. 0900009-78.2019.8.24.0081**. Relator: Diogo Pítsica. Quarta Câmara de Direito Público. Julgado em 28 de abril de 2022h.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0309063-83.2018.8.24.0039**. Relator: Odson Cardoso Filho. Quarta Câmara de Direito Público. Julgado em 13 de outubro de 2022i.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Agravo de Instrumento n. 4023216-15.2019.8.24.0000**. Relator: Silvio Dagoberto Orsatto. Primeira Câmara de Direito Civil. Julgado em 29 de setembro de 2022j.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0004417-14.2010.8.24.0030**. Relator: Osmar Nunes Júnior. Sétima Câmara de Direito Civil. Julgado em 07 de abril de 2022k.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 5000766-70.2020.8.24.0018**. Relator: Vera Lúcia Ferreira Copetti. Quarta Câmara de Direito Público. Julgado em 19 de maio de 2022l.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 5001659-65.2020.8.24.0040**. Relator: Carlos Adilson Silva. Quarta Câmara de Direito Público. Julgado em 03 de novembro de 2022m.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0301934-45.2016.8.24.0282**. Relator: Carlos Adilson Silva. Segunda Câmara de Direito Público. Julgado em 26 de julho de 2022n.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0318355-93.2015.8.24.0008**. Relator: Roberto Lepper. Quarta Câmara de Direito Público. Julgado em 25 de agosto de 2022o.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação/ Remessa Necessária n. 5001023-71.2019.8.24.0005**. Relator: Sandro

Jose Neis. Terceira Câmara de Direito Público. Julgado em 09 de agosto de 2022p.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0302084-63.2014.8.24.0163**. Relator: Diogo Pítsica. Quarta Câmara de Direito Público. Julgado em 24 de fevereiro de 2022q.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 5002210-19.2022.8.24.0035**. Relator: Luiz Felipe Schuch. Quarta Câmara de Direito Civil. Julgado em: 15 de dez. de 2022r.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC).

Resolução GP n.º 82, de 14 de dezembro de 2022. Dispõe sobre a Comissão de Soluções Fundiárias do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina. Disponível em: [<https://busca.tjsc.jus.br/buscatextual/integra.do?cdSistema=1&cdDocumento=183609&cdCategoria=1>](<https://www.google.com/search?q=https://busca.tjsc.jus.br/buscatextual/integra.do%3FcdSistema%3D1%26cdDocumento%3D183609%26cdCategoria%3D1>). Acesso em: 21 maio 2025. 2022s.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0300276-10.2018.8.24.0025**. Relator: Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto. Segunda Câmara de Direito Público. Julgado em 28 de setembro de 2021a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação/ Remessa Necessária n. 0020210-93.2009.8.24.0008**. Relator: Jaime Ramos. Terceira Câmara de Direito Público. Julgado em 26 de outubro de 2021b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação/ Remessa Necessária n. 0900038-36.2016.8.24.0081**. Relator: Carlos Adilson Silva. Segunda Câmara de Direito Público. Julgado em 21 de setembro de 2021c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Remessa Necessária Cível n. 0001615-69.2019.8.24.0081**. Relator: Jaime Ramos. Terceira Câmara de Direito Público. Julgado em 23 de fevereiro de 2021d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação Cível n. 0315359-24.2017.8.24.0018**. Relator: Des. Júlio César Knoll. Terceira Câmara de Direito Público. Julgado em 27 de julho de 2021e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0006604-95.2006.8.24.0139**. Relator: Carlos Adilson Silva. Segunda Câmara de Direito Público. Julgado em 06 de julho de 2021f.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 5005822-58.2019.8.24.0038**. Relator: Júlio César Knoll. Terceira Câmara de Direito Público. Julgado em: 13 de jul. de 2021g.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação Cível n. 0900023-13.2018.8.24.0044, de Orleans**. Relator: Paulo Henrique Moritz Martins da Silva. Primeira Câmara de Direito Público. Julgado em 12 de maio de 2020a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação Cível n. 0900060-60.2017.8.24.0081, de Xaxim**. Relator: Jorge Luiz de Borba. Primeira Câmara de Direito Público. Julgado em 09 de junho de 2020b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação Cível n. 0052010-15.2010.8.24.0038, de Joinville**. Relator: Jorge Luiz de Borba. Primeira Câmara de Direito Público. Julgado em 05 de maio de 2020c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0303109-80.2017.8.24.0010, de Braço do Norte**. Relator: Des. Ronei Danielli. Terceira Câmara de Direito Público. Julgado em 15 de dezembro de 2020d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Agravo de Instrumento n. 4020034-21.2019.8.24.0000**. Relator: Des. Odson Cardoso Filho. Quarta Câmara de Direito Público. Julgado em 18 de junho de 2020e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação Cível n. 0900235-25.2016.8.24.0005, de Balneário Camboriú.**

Relator: Vilson Fontana. Quinta Câmara de Direito Público. Julgado em 15 de setembro de 2020f.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Agravo de Instrumento n. 4002565-93.2018.8.24.0000, de Jaguaruna.**

Relator: Des. Vera Lúcia Ferreira Copetti. Quarta Câmara de Direito Público. Julgado em 25 de abril de 2019. 2019a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação Cível n. 0300521-94.2016.8.24.0282, de Jaguaruna.** Relator: Des.

Ronei Danielli. Terceira Câmara de Direito Público. Julgado em 03 de dezembro de 2019. 2019b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Direta de Inconstitucionalidade n. 8000404-13.2016.8.24.0000, de Rio do Sul.**

Relator: Maria do Rocio Luz Santa Ritta. Órgão Especial. Julgado em 20 de março de 2019. 2019c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Agravo de Instrumento n. 1000997-64.2016.8.24.0000, de Balneário Camboriú.**

Relator: Ronei Danielli. Terceira Câmara de Direito Público. Julgado em 03 de abril de 2018. 2018a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Agravo de Instrumento n. 0025674-78.2016.8.24.0000, de Laguna.** Relator:

Luiz Fernando Boller. Primeira Câmara de Direito Público. Julgado em 11 de julho de 2017a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Agravo de Instrumento n. 0010885-74.2016.8.24.0000.** Relator: Paulo

Henrique Moritz Martins da Silva. Julgado em 01 de agosto de 2017b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Agravo de Instrumento n. 0025491-10.2016.8.24.0000, de Blumenau.**

Relator: Pedro Manoel Abreu. Terceira Câmara de Direito Público.

Julgado em 13 de junho de 2017c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 9114454-69.2015.8.24.0000, de Concórdia.**

Relator: Pedro Manoel Abreu. Órgão Especial. Julgado em 03 de maio de 2017d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação/ Reexame Necessário n. 0301768-66.2016.8.24.0038, de Joinville.**

Relator: Sérgio Roberto Baasch Luz. Segunda Câmara de Direito Público.

Julgado em 18 de julho de 2017e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Reexame Necessário n. 0302025-14.2014.8.24.0054, de Rio do Sul.**

Relator: Jorge Luiz de Borba. Primeira Câmara de Direito Público. Julgado em 04 de julho de 2017f.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Reexame Necessário n. 0900211-78.2014.8.24.0033, de Itajaí.**

Relator: João Henrique Blasi. Segunda Câmara de Direito Público. Julgado em 13 de junho de 2017. 2017g.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação Cível n. 0003806-66.2012.8.24.0038, de Joinville.**

Relator: Francisco Oliveira Neto. Segunda Câmara de Direito Público. Julgado em 26 de abril de 2016a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Agravo de Instrumento n. 2015.032714-6, de Joinville.**

Relator: Sérgio Roberto Baasch Luz. Segunda Câmara de Direito Público. Julgado em 23 de fevereiro de 2016b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Reexame Necessário em Mandado de Segurança n. 2015.090280-3, de Rio do Sul.** Relator: Francisco Oliveira Neto. Segunda Câmara de Direito Público. Julgado em 22 de março de 2016c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Reexame Necessário n. 0304531-26.2015.8.24.0054, de Rio do Sul.** Relator: Francisco Oliveira Neto. Segunda Câmara de Direito Público. Julgado em 21 de junho de 2016d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação n. 0301223-33.2015.8.24.0037, de Joaçaba.** Relator: Nelson Schaefer Martins. Quarta Câmara de Direito Público. Julgado em 21 de julho de 2016e.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2011.092623-4.** Relator: Desembargador Jaime Ramos. Julgado em 31 de maio de 2012.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO (TJSP). **Apelação Cível n.º 1002583-23.2023.8.26.0587.** 4ª Câmara de Direito Público. Relator Paulo Barcellos Gatti. Julgado em 10 fev. 2025. Publicado em 10 fev. 2025a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO (TJSP). **Agravo de Instrumento n.º 3006984-75.2025.8.26.0000.** 2ª Câmara de Direito Público. Relatora Cynthia Thome. Julgado em 18 jun. 2025. Publicado em 18 jun. 2025b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO (TJSP). **Apelação Cível n.º 1003196-44.2020.8.26.0362.** 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Relator Nogueira Diefenthaler. Julgado em 28 maio 2024. Publicado em 28 maio 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO (TJSP). **Apelação Cível n.º 1000625-44.2022.8.26.0358**. 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Relator Nogueira Diefenthaler. Julgado em 16 jun. 2023. Publicado em 16 jun. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SERGIPE (TJSE). **Agravo de Instrumento n.º 0011286-02.2023.8.25.0000**. 2ª Câmara Cível. Relator Diógenes Barreto. Julgado em 30 jan. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO AMAZONAS (TJAM). **Apelação Cível n.º 0617933-24.2015.8.04.0001**. 2ª Câmara Cível. Relator Dêlcio Luís Santos. Julgado em 22 ago. 2022. Publicado em 01 set. 2022

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS (TJDFT). **Apelação Cível n.º 0710511-29.2019.8.07.0018**. 1ª Turma Cível. Relator Rômulo de Araújo Mendes. Julgado em 25 ago. 2021. Publicado em 09 set. 2021 (PJe).

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO (TJES). **Agravo de Instrumento n.º 5005717-69.2024.8.08.0000**. 2ª Câmara Cível. Relator Raphael Americano Camara. Julgado em 13 jan. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO (TJES). **Apelação Cível n.º 0000738-21.2018.8.08.0046**. 2ª Câmara Cível. Relator Fernando Estevam Bravin Ruy. Julgado em 15 de maio de 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO (TJES). **Apelação Cível n.º 0007964-46.2018.8.08.0024**. 3ª Câmara Cível. Relatora Eliana Junqueira Munhos Ferreira. Julgado em 17 ago. 2021. Publicado em 01 set. 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARÁ (TJPA). **Apelação Cível n.º 0800303-81.2021.8.14.0065**. 1ª Turma de Direito Público. Relatora Ezilda Pastana Mutran. Julgado em 19 maio 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARÁ (TJPA). **Agravo de Instrumento n.º 0804311-05.2021.8.14.0000**. 1ª Turma de Direito Público. Relator Roberto Gonçalves de Moura. Julgado em 18 set. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ (TJPR). **Agravo de Instrumento n.º 0087169-67.2024.8.16.0000**. 5ª Câmara Cível. Relator Marcelo Wallbach Silva (substituto). Julgado em 05 mar. 2025. Publicado em 05 mar. 2025a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO (TJRJ). **Agravo de Instrumento n.º 0001044-78.2025.8.19.0000**. 3ª Câmara de Direito Público (antiga 6ª Câmara Cível). Relatora Inês da Trindade Chaves de Melo. Julgado em 28 maio 2025. Publicado em 30 maio 2025. 2025b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ (TJPR). **Agravo de Instrumento n.º 0043068-42.2024.8.16.0000**. 5ª Câmara Cível. Relator Marcelo Wallbach Silva (substituto). Julgado em 03 set. 2024. Publicado em 04 set. 2024a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ (TJPR). **Embargos de Declaração no Agravo de Instrumento n.º 0100805-03.2024.8.16.0000**. 5ª Câmara Cível. Relator Marcelo Wallbach Silva (substituto). Julgado em 16 dez. 2024. Publicado em 16 dez. 2024b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO (TJRJ). **Apelação/ Remessa Necessária n.º 0001689-84.2015.8.19.0055**. 2ª Câmara de Direito Público (antiga 10ª Câmara Cível). Relator Juan Luiz Souza Vazquez. Julgado em 14 maio 2025. Publicado em 19 maio 2025. 2025a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO (TJRJ). **Agravo de Instrumento n.º 0001044-78.2025.8.19.0000**. 3ª Câmara de Direito Público (antiga 6ª Câmara Cível). Relatora Inês da Trindade Chaves de Melo. Julgado em 28 maio 2025. Publicado em 30 maio 2025b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO (TJRJ). **Apelação/ Remessa Necessária n.º 0010326-62.2016.8.19.0031**. 6ª Câmara de Direito Público (antiga 21ª Câmara Cível). Relatora Renata Maria Nicolau Cabo. Julgado em 03 jun. 2025. Publicado em 06 jun. 2025. 2025c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO (TJRJ). **Apelação n.º 0209614-52.2014.8.19.0001**. Relator Bernardo Moreira Garcez Neto. Segunda Câmara de Direito Público (antiga 10ª Câmara). Julgado em 21 fev. 2024. Publicado em 22 fev. 2024a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO (TJRJ). **Apelação n.º 0015245-57.2016.8.19.0011**. 5ª Câmara de Direito Público (antiga 16ª Câmara Cível). Relator Mauro Dickstein. Julgado em 04 abr. 2024. Publicado em 12 abr. 2024b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO (TJRJ). **Agravo de Instrumento n.º 0074406-89.2020.8.19.0000**. 27ª Câmara Cível. Relator Marcos Alcino de Azevedo Torres. Julgado em 15 jun. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO (TJRJ). **Apelação n.º 0180675-57.2017.8.19.0001**. 7ª Câmara de Direito Privado (antiga 12ª Câmara Cível). Relator José Acir Lessa Giordani. Julgado em 09 mar. 2021. Publicado em 11 mar. 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE (TJRN). **Agravo de Instrumento n.º 0800973-16.2025.8.20.0000**. 2ª Câmara Cível. Relator Cícero Martins de Macedo Filho. Julgado em 07 jul. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO TOCANTINS (TJTO). **Apelação Cível n.º 0001257-94.2014.8.27.2733**. Turmas das Câmaras Cíveis. Relator José Ribamar Mendes Júnior. Julgado em 23 nov. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO (TRF1). **Agravo de Instrumento n.º 1001361-64.2023.4.01.0000.** 5ª Turma. Relator Juiz Federal Shamyl Cipriano. Julgado em 03 jul. 2025a.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO (TRF1). **Apelação Cível n.º 1004890-90.2020.4.01.3300.** 12ª Turma. Relatora Desembargadora Federal Rosana Noya Alves Weibel Kaufmann. Julgado em 16 maio 2025b.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). **Agravo de Instrumento n.º 5015715-71.2025.4.04.0000.** 11ª Turma. Relator Victor Luiz dos Santos Laus. Julgado em 14 jun. 20250a.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). **Agravo de Instrumento n.º 5024592-97.2025.4.04.0000.** 11ª Turma. Relatora Eliana Paggiarin Marinho. Julgado em 13 ago. 2025b.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). **Agravo de Instrumento n.º 5006282-43.2025.4.04.0000.** 11ª Turma. Relatora Ana Cristina Ferro Blasi. Julgado em 16 mar. 2025c.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). **Apelação Cível n.º 5017788-46.2017.4.04.7000/PR.** 12ª Turma. Relator Antônio César Bochenek. Julgado em 02 abr. 2025. Publicado em 03 abr. 2025d.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). **Apelação Cível n.º 5012382-44.2017.4.04.7000/PR.** 12ª Turma. Relator Antônio César Bochenek. Julgado em 19 fev. 2025. Publicado em 21 fev. 2025e.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4).
Apelação Cível n.º 5001795-32.2023.4.04.7103/RS. 3ª Turma.
Relator Roger Raupp Rios. Julgado em 15 abr. 2025. Publicado em 15
abr. 2025f.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). **Agravo
de Instrumento n.º 5039438-56.2024.4.04.0000.** 11ª Turma. Relatora
Ana Cristina Ferro Blasi, Julgado em: 23 nov. 2024a.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4).
Apelação Cível n.º 5001266-04.2019.4.04.7216. 3ª Turma. Relator
Roger Raupp Rios. Julgado em 12 nov. 2024b.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). **Agravo
de Instrumento n.º 5042939-18.2024.4.04.0000.** 3ª Turma. Relator
Rogério Favreto. Julgado em 15 dez. 2024c.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4).
Apelação/Remessa Necessária n.º 5011128-18.2017.4.04.7200/SC. 3ª
Turma. Relator Roger Raupp Rios. Julgado em 06 fev. 2024. Publicado
em 06 fev. 2024d.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). **Agravo
de Instrumento n.º 5026975-19.2023.4.04.0000.** 12ª Turma. Relator
Luiz Antonio Bonat. Julgado em 09 ago. 2023a.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4).
Apelação Cível n.º 5002837-15.2016.4.04.7216. 3ª Turma. Relator
Roger Raupp Rios. Julgado em 12 dez. 2023b.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). **Agravo
de Instrumento n.º 5045558-86.2022.4.04.0000/SC.** 3ª Turma.
Relator Roger Raupp Rios. Julgado em 18 jul. 2023. Publicado em 18
jul. 2023c.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). **Agravo de Instrumento n.º 5029519-48.2021.4.04.0000**. 4ª Turma. Relatora Ana Raquel Pinto Lima. Julgado em 27 jul. 2021a.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). **Agravo de Instrumento n.º 5025622-12.2021.4.04.0000**. 4ª Turma. Relator Victor Luiz dos Santos Laus. Julgado em 1 dez. 2021b.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO (TRF5). **Apelação Cível n.º 0806465-87.2019.4.05.8200**. 2ª Turma. Relator Paulo Machado Cordeiro. Julgado em 30 ago. 2022.

TUSHNET, Mark. **A Response to David Landau. Responding to David Landau, The Reality of Social Rights Enforcement**, *Harvard International Law Journal*, v. 189, 2012.

TUSHNET, Mark. **Weak Courts, Strong Rights. Judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

UPRIMNY, Rodrigo. **Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos**. In: RODRÍGUEZ-

GARAVITO, César (coord). **El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

VAN DER BERG, Shanelle. **A capabilities approach to remedies for systemic resource-related socioeconomic rights violations in South Africa**. *African Human Rights Law Journal*, v.19, p. 290-316, 2019.

VAN DER BERG, Shanelle. **A capabilities approach to the judicial review of resource allocation decisions impacting on socio-economic rights**. 2015. Dissertation (Doctor of Laws) - Faculty of Law at Stellenbosch University, Stellenbosch University, South Africa, 2015.

VARELA, Felipe Wildi. **O Processo Estrutural na tutela dos grupos populacionais vulneráveis atingidos por desastres**. 2023. 307 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Vale do Itajaí, 2023.

VERBIC, Francisco. **El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación**. 2013. Disponível em: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1). Acesso em: 23 jan. 2025.

VIANA, Thaís Costa Teixeira. **Tomada De Decisão Estratégica e Modelos Agregativos de Sujeitos no Processo Coletivo Estrutural**. 2022. 461 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

VILHENA, Oscar; GLEZER, Rubens. **A supremocracia desafiada. REI – Revista Estudos Institucionais**, v. 10, n. 2, p. 248–269, 2024. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/833>. Acesso em: 9 mar. 2025.

VIOLIN, Jordão. **Litígios estruturais na Corte Constitucional: momento, legitimidade e estratégias. Suprema: revista de estudos constitucionais**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 225-252, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/369>. Acesso em: 22 jan. 2025.

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. 2019. 244 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/66023>. Acesso em 22 jan. 2025.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**. 6.ed. São Paulo: Juspodivm, 2025.

VITORELLI, Edilson. **Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? Suprema: revista de estudos constitucionais**, Brasília, v. 4, n. 1[†], p. 253-297, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/372>. Acesso em: 22 jan. 2025.

WESTIN, Ricardo. **Há 170 anos, Lei de Terras desprezou camponeses e oficializou apoio do Brasil aos latifúndios**. **Senado Notícias**, Brasília, 14 set. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios>. Acesso em: 9 fev. 2025.

YOUNG, Katharine G. **A typology of economic and social rights adjudication: Exploring the catalytic function of judicial review**. **International Journal of Constitutional Law**, v. 8, n. 3, p. 385–420, 2010. Disponível em: <https://academic.oup.com/icon/article/8/3/385/623501>. Acesso em: 22 jan. 2025.

YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

YOUNG, Katharine G. **The New Managerialism: Courts, Positive Duties, and Economic and Social Rights**. 2021. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3819991](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3819991). Acesso em: 23 jan. 2025.

ZANETI JÚNIOR, Hermes; NUNES, Leonardo Silva; GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; GOMES, Kessler Cotta. **Enfrentando o vírus no tribunal: a litigância estrutural pelas lentes do processo na ADPF 709. Suprema: revista de estudos constitucionais**, Brasília, v. 4, n. 1[†], p. 299-335, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/367>. Acesso em: 22 jan. 2025.