



GT 04 – Conflitos Urbanos, Violência e Direito à Cidade

A PAUTA URBANA NO JUDICIÁRIO: A LITIGÂNCIA ESTRUTURAL NA ADPF 635 (ADPF DAS FAVELAS), ADPF 828 (MORADIA NO PERÍODO DA PANDEMIA) E ADPF 976 (POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA)

Gabriela Samrsla Möller¹
Cristhian Magnus De Marco²

1 INTRODUÇÃO

O presente resumo expandido investiga o papel do processo estrutural como instrumento de transformação no campo do urbanismo e da efetivação de direitos fundamentais em contextos de omissão estatal.

Diante da recorrente ausência de políticas públicas adequadas à complexidade urbana brasileira, o processo estrutural tem emergido como mecanismo de reconstrução institucional (Arenhardt, Osna, Jobim, 2022).

O trabalho analisa três Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental paradigmáticas, julgadas pelo Supremo Tribunal Federal — ADPFs 635, 828 e 976 — que exemplificam a atuação judicial em face de violações sistêmicas relacionadas à moradia, segurança pública e população em situação de rua.

O objetivo é avaliar o alcance e os limites dessas decisões no enfrentamento das desigualdades socioespaciais e na reconfiguração da governança urbana.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base na análise documental das decisões proferidas nas ADPFs 635, 828 e 976, associada à revisão bibliográfica sobre processo estrutural, urbanismo crítico e judicialização de políticas públicas. O estudo combina fundamentos teóricos com a leitura crítica das decisões e de seus impactos práticos, a fim de compreender se e como o Judiciário contribui para a transformação da realidade urbana por meio de mecanismos estruturais.

O referencial teórico apoia-se em três eixos principais: (i) a teoria do processo estrutural democrático, que envolve participação, supervisão judicial contínua e remédios colaborativos, com base nos seguintes autores: Sturm (1991), Vitorelli (2025), Van der Berg (2019); (ii) a crítica ao urbanismo tecnocrático e à fragmentação socioespacial, com base em

¹ Doutoranda e Mestra em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC) – Chapecó. Gabriela.moller@unoesc.edu.br.

² Pós-doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor e pesquisador do Programa de Pesquisa, Extensão e Pós-graduação em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Cristhian.demarco@unoesc.edu.br.



Lefebvre (2001); e (iii) o conceito de judicialização transformadora, pautado na reconstrução de políticas públicas omissas ou disfuncionais, com base nos seguintes autores Young (2012), Rodríguez-Garavito (2018). A atuação judicial, nesse modelo, é compreendida como catalítica, buscando não apenas sanar omissões pontuais, mas estimular arranjos institucionais mais responsivos, inclusivos e sustentáveis.

2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

A judicialização por meio da técnica do processo estrutural possibilita a abertura de um canal institucional mais dialógico entre o Judiciário, a sociedade civil e os movimentos sociais, especialmente em temas de alta complexidade e baixa judicialização histórica, como as questões urbanas (Möller, 2021). Trata-se de um mecanismo que não apenas reconhece a insuficiência das respostas estatais tradicionais, mas também amplia os espaços de deliberação pública, permitindo a identificação e o enfrentamento das resistências políticas que perpetuam desigualdades estruturais.

O processo estrutural é resultado de um desenvolvimento normativo e jurisprudencial que busca superar o modelo adjudicativo tradicional, substituindo decisões pontuais e binárias por soluções construídas de forma participativa, progressiva e adaptável. Sua lógica se ancora na ideia de que a efetivação de direitos fundamentais — sobretudo os de natureza coletiva e difusos, como o direito à moradia, ao saneamento e à cidade — exige não apenas o reconhecimento judicial, mas a articulação institucional e social para a transformação concreta das estruturas que os inviabilizam (De Marco, 2022).

A análise dos casos revela contribuições para a judicialização estrutural no campo urbanístico. Segue um breve apanhado dos resultados:

- **ADPF 635 (STF, 2025c)**: enfrentamento da letalidade policial nas periferias do Rio de Janeiro; decisão que impõe limites operacionais, exige prestação de contas e institui mecanismos de controle federativo. Reforça a atuação do STF como instância de contenção da necropolítica urbana (Mbembe, 2018).
- **ADPF 828 (STF, 2025b)**: suspensão de despejos durante a pandemia; construção de regime de transição com envolvimento de múltiplos atores; criação de comissões estaduais de mediação de conflitos fundiários.



- **ADPF 976 (STF, 2025a)**: proteção da população em situação de rua; imposição de plano nacional e diretrizes estruturais; reconhecimento da invisibilidade como violação sistemática de direitos fundamentais e combate à aporofobia (Cortina, 2020).

Em comum, os casos demonstram que o processo estrutural permite ao Judiciário ocupar um papel ativo — embora subsidiário — na promoção de políticas públicas inclusivas.

Contudo, os resultados ainda enfrentam entraves institucionais, como resistência de entes federativos no cumprimento das decisões, baixa participação social, críticas à atuação do Poder Judiciário, ausência de dados confiáveis, dificuldades de execução descentralizada das decisões e resistência institucional.

3. CONCLUSÃO OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos casos revela que a judicialização via processo estrutural, tem potencial para romper bloqueios institucionais relativos à pauta urbana, reestabelecendo o diálogo entre o poder executivo e legislativo e a população. O STF, ao assumir postura catalítica, amplia os contornos da jurisdição constitucional e estimula a construção de arranjos institucionais inovadores. Ainda assim, a efetividade dessas decisões depende da articulação federativa, da robustez dos mecanismos de monitoramento e da democratização dos espaços deliberativos.

AGRADECIMENTOS

A pesquisa é resultado de estudos fomentados pelo Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUP), e pelo Programa de Demanda Social, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

CORTINA, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre**: um desafio para a democracia. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**: Biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. Rio de Janeiro: M-1 edições, 2018.



MÖLLER, Gabriela Samrsla. **Proteção à Moradia Adequada Pelo Processo Estrutural:** litígios e comportamento das cortes. Londrina: Toth, 2021.

MÖLLER, Gabriela Samrsla; DE MARCO, Cristhian Magnus. Processo Estrutural e Decolonialidade. In: Eduarda Peixoto da Cunha França , Matheus Casimiro. (Org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. 1ed.Londrina: Toth, 2022.

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.

STURM, Susan. A Normative Theory of Public Law Remedies. **Geo. L. J.**, v.79, p.1.355-1.446, 1991

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Movimentação processual - ADPF 976 (2022)**. 2025a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Movimentação processual – ADPF 828 (2021)**. 2025b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Movimentação processual - ADPF 635 (2021)**. 2025c.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**. 6.ed. São Paulo: Juspodivm, 2025.

YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2012.