

A natureza estrutural da decisão proferida na ADPF 976 e os desafios para a efetividade das políticas públicas em favor das pessoas em situação de rua

The structural nature of the decision made in ADPF 976 and the challenges for the effectiveness of public policies in favor of homeless people

La naturaleza estructural de la decisión ADPF 976 y los desafíos para la eficacia de las políticas públicas a favor de las personas sin hogar

Suelen Maiara dos Santos Alécio(1); Ivan Dias da Motta(2); Fernanda Maria Poltronieri(3)

1 Universidade Cesumar - UNICESUMAR, Maringá, PR, Brasil.

E-mail: su.alecio@gmail.com | ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0968-7385>

2 Universidade Cesumar - UNICESUMAR, Maringá, PR, Brasil.

E-mail: ivan.motta@unicesumar.edu.br | ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7515-6187>

3 Universidade Paranaense - UNIPAR, Umuarama, PR, Brasil.

E-mail: fernanda_poltronieri@hotmail.com | ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-8996-823X>

Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, vol. 20, n. 3, e5198, setembro-dezembro, 2024 - ISSN 2238-0604

[Recebido/Received: 31 janeiro 2025; Aceito/Accepted: 10 março 2025;

Publicado/Published: 14 março 2025]

DOI: <https://doi.org/10.18256/2238-0604.2024.v20i3.5198>

Como citar este artigo / How to cite item: [clique aqui/click here!](#)

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar a natureza estrutural da decisão proferida na ADPF 976 e a realidade das pessoas em situação de rua no que tange a ausência de efetividade nas políticas públicas implementadas em seu favor. Trata-se de uma revisão de literatura, utilizando pesquisas bibliográficas, bem como, de uma análise na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em destaque, a decisão de descumprimento de preceito fundamental 976 julgada em 2023. A pesquisa demonstrou que é necessário um viés estrutural para que a decisão não fique apenas no papel e tenha uma real efetividade, não basta o reconhecimento da obrigação de implementar política pública, é necessário um modelo que enfrente este problema, promova direitos e vença a barreira da invisibilidade das pessoas em situação de rua.

Palavra-chave: Decisão Estrutural; Efetividade; Pessoas em situação de rua; Políticas Públicas.

Abstract

This article aims to analyze the structural nature of the decision made in ADPF 976 and the reality of homeless people in terms of the lack of effectiveness in public policies implemented in their favor. This is a literature review, using bibliographical research, as well as an analysis of the jurisprudence of the Federal Supreme Court, highlighting the decision of non-compliance with fundamental precept 976 judged in 2023. The research demonstrated that a structural bias is necessary so that the decision does not just remain on paper and has real effectiveness, it is not enough to recognize the obligation to implement public policy, a model is needed that faces this problem, promotes rights and overcomes the barrier of invisibility of people living on the streets.

Keywords: Structural Decision; Effectiveness; Homeless people; Public policy.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar el carácter estructural de la decisión tomada en la ADPF 976 y la realidad de las personas en situación de calle en términos de la falta de efectividad de las políticas públicas implementadas a su favor. Se trata de una revisión de la literatura, utilizando investigación bibliográfica, así como un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo Federal, destacando la decisión de incumplimiento del precepto fundamental 976 dictada en 2023. La investigación demostró que es necesario un sesgo estructural para que la decisión no queda en el papel y tiene efectividad real, no basta con reconocer la obligación de implementar políticas públicas, se necesita un modelo que enfrente este problema, promueva derechos y supere la barrera de la invisibilidad de las personas que viven en las calles.

Palabras clave: Decisión Estructural; Eficacia; Gente sin hogar; Políticas públicas.

1 Introdução

Ainda que sob críticas quanto à interferência na autonomia dos gestores públicos na alocação de recursos para efetivação dos direitos sociais, a judicialização de políticas públicas ocorre quando se busca garantir a efetividade de direitos negligenciados pelas ações políticas. Notadamente no que se refere às pessoas em situação de rua, conquanto haja a garantia constitucional do direito à moradia e à dignidade da pessoa humana, bem como as diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto Federal 7.053/2009, tem-se que as falhas na gestão pública ensejou a judicialização da problemática através da ADPF 976.

A decisão de descumprimento de preceito fundamental 976 trouxe enfoque num grupo populacional até então sem visibilidade. A população em situação de rua, conforme será visto, é um grupo que vive em extrema vulnerabilidade e que necessita de políticas e ações que promovam e garantam seus direitos.

A doutrina converge no sentido de que, quando uma política é judicializada pela falha na gestão, e não pela ausência de normas, o processo tradicional não parece adequado para lidar com esse tipo de questão, exigindo um modelo processual que reestruture a política objeto da lide. Daí, surge a proposta do processo estrutural, que busca um modelo apropriado para decisões que envolvem a reestruturação administrativa de políticas públicas. Sob esse prisma, a decisão liminar proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes na ADPF 976 pode ser considerada uma “decisão-núcleo”, inaugurando uma fase que exige ações administrativas para implementar a política nacional cerne da questão, principal desafio desse modelo processual.

2 A invisibilidade das pessoas em situação de rua

O ordenamento jurídico, os operadores do direito e a sociedade em geral, deve observar o princípio da dignidade da pessoa humana nas suas relações e tarefas, principalmente no contexto de julgamentos tão importantes quanto aqueles decididos pelo Supremo Tribunal Federal, sob pena de afronta à uma das principais, senão, a mais importante base e fundamento do Direito.

Segundo Ingo Wolfgang Sarlet (2012, p. 77) essa dignidade é vista como a: “[...] qualidade intrínseca da pessoa humana, é algo que simplesmente existe, sendo irrenunciável e inalienável, na medida em que constitui elemento que qualifica o ser humano como tal e dele não pode ser destacado [...]”. Rizzato Nunes (2018, p. 68), no mesmo sentido, afirma que ela é “[...] o primeiro fundamento de todo o sistema constitucional posto e o último arcabouço da guarida dos direitos individuais”. Assim, considera-se que a dignidade é o pressuposto para aplicação da norma, núcleo protetor dos direitos mais importantes para pessoa humana, e ainda, um comando que deve ser considerado para o intérprete (NUNES, 2018, p. 68).

Nesse sentido, a dignidade como núcleo protetor dos direitos fundamentais, atrai para si toda o caráter de proteção à pessoa humana, a qual independente de sexo, cor, religião, raça, poder econômico e outros aspectos, deve ser garantida à todos. Ocorre que, o princípio da dignidade humana para alguns é a realidade e para outros trata-se de mera expectativa, um verdadeiro paradoxo diante da situação de vulnerabilidade em que se encontra.

O grupo em situação de rua tem como principal característica a marca da vulnerabilidade e invisibilidade, além da ausência de direitos. Constituem-se pessoas que devido a pobreza extrema, vínculos familiares fragilizados e algumas vezes rompidos e pela ausência de uma moradia, encontram-se em extrema situação de risco. A sociedade e muitas vezes, o próprio poder público acaba empregando conceitos equivocados sobre esse grupo, como se viver em situação de rua fosse uma liberdade ou opção de escolha. Almir Galassi (2011, p. 21-22): “crê-se que ninguém em sua sã consciência optaria em morar nas ruas se tivesse outro local adequado para se instalar [...]”.

Diversos são os motivos que explicam a situação de rua, Valeiro de Oliveira Mazzuoli (2018, p. 13) resume em três aspectos: “1 - Como ausência de moradia - 2 - Como forma de discriminação e exclusão social 3- Como reconhecimento às pessoas nessa situação de direitos que são resilientes na luta pela sobrevivência e dignidade”. Assim, ao analisar estes aspectos, é possível compreender que as pessoas em situação de rua são fruto da omissão estatal e também da invisibilidade social. (SILVA; COSTA, 2015, p. 120-121).

A invisibilidade social é evidenciada numa sociedade capitalista, que ignora o pobre, fator esse denominado por Adela Cortina como “aporofobia”. Esse termo define a rejeição e exclusão social daqueles que são pobres. Para a autora (2017, p. 6) os pobres são excluídos: “*de un mundo construido sobre el contrato político, económico o social, de ese mundo del dar y el recibir, en el que sólo pueden entrar los que parecen tener algo interesante que devolver como retorno*”.

Essa aversão ao pobre é marcada por uma sociedade globalizada, que vive na era digital e vive num sistema de jogar fora aquilo que não é mais útil, e assim, exclui-se também aqueles que nada produzem para a sociedade capitalista. Para Zeifert, Sturza e Agnoletto (2019, p. 637) “[...] desprezo pelo pobre, a rejeição aos que não são capazes de devolver nada em troca para a sociedade ou que aparentam incapazes disso [...] é um atentado diário, quase invisível, contra a dignidade e o bem-estar das pessoas concretas a que se dirige”.

Zygmunt Bauman (2015, p. 19) argumenta que: “[...] pessoas que são ricas estão ficando mais ricas apenas porque já são ricas. Pessoas que são pobres estão ficando mais pobres apenas porque já são pobres”. A pobreza, assim, constitui-se um fato impeditivo, não somente de participação social, como também, de direitos.

De acordo com Amartya Sen (2010, p. 16-17) para a plenitude do desenvolvimento é necessário que sejam removidas as principais fontes da liberdade, dentre elas

a “pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência de serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva dos Estados repressivos [...]”, para o autor, tais liberdades se associam de forma direta à pobreza econômica, que rouba das pessoas “[...] a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso à água tratada ou saneamento básico [...]”. Portanto, o fenômeno da pobreza está potencialmente ligado ao fator “desenvolvimento”, pois sem recursos financeiros e apoio estrutural dificilmente a pessoa humana consegue se desenvolver.

A situação de rua é um resultado crítico de desigualdade social e de invisibilidade que essas pessoas vivem, todavia, nota-se que essa invisibilidade pode ser não somente social, mas também judicial. Assim como a dignidade humana deve ser concedida a todos indistintamente, o acesso a direitos fundamentais, sociais e os da personalidade deveriam, igualmente, ser garantidos a todos. Ocorre que, o próprio acesso à justiça ou verificação de decisões coletivas que venham a proteger o grupo populacional em situação de rua, concedendo medidas e direitos para estes, são extremamente raras no cenário brasileiro.

Ana Terra Teles de Meneses (2021, p. 249) durante suas pesquisas para elaboração de tese de seu Doutorado, realizou a pesquisa da expressão “situação de rua” no intuito de localizar jurisprudência do STF, todavia, constatou-se poucos resultados. Relata a autora que: “[...] os julgados encontrados não versam sobre a situação de rua, não enfrentam o tema, ou discutem sobre a ineficácia dos direitos fundamentais dessa população, a qual perdura invisibilizada inclusive para a mais alta corte do judiciário brasileiro[...]”.

Estima-se que o número de pessoas em situação de rua tenha aumentado depois da Pandemia ocasionada pelo Covid-19. O IPEA tem sido a principal instituição responsável pela contagem de pessoas em situação de rua, visto que o IBGE só realiza contagem com aqueles que possuem domicílio: “Estima-se que, em 2022, existiam 281.472 pessoas em situação de rua no Brasil [...] Considerando o período de uma década (2012-2022), o crescimento foi de 211%” (NATALINO, 2023).

Diante das inúmeras falhas do Poder Público, em especial a inefetividade dos direitos inerentes às pessoas em situação de rua, há que se destacar a invisibilidade perante o Poder Judiciário. Em destaque, os tribunais superiores devem adequar-se às normas constitucionais e ao princípio da dignidade da pessoa humana, todavia, ainda depara-se com a barreira de desconstruir a invisibilidade das pessoas em situação de rua.

Com o aumento populacional em condição de rua e as inúmeras omissões estatais, verifica-se uma ação de descumprimento de preceito fundamental, a qual em 25 de julho de 2023 teve uma decisão proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes (ADPF 976). Essa decisão, resultou no estabelecimento de prazo para o Governo

Federal elaborar políticas públicas efetivas diante de inúmeros problemas relacionados à vida em situação de rua, ou seja, para que o governo institua um plano de ação e monitoramento para a efetiva implementação da política nacional para essa população:

Ementa: CONSTITUCIONAL. REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL. OMISSÕES DO PODER PÚBLICO QUE RESULTAM EM UM POTENCIAL ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL. OBSERVÂNCIA DO DECRETO FEDERAL 7.053/2009, QUE INSTITUI A POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA, INDEPENDENTEMENTE DE ADESÃO FORMAL POR PARTES DOS ENTES FEDERATIVOS. NECESSIDADE DE UM DIAGNÓSTICO PORMENORIZADO QUE SUBSIDIE A ELABORAÇÃO DE UM PLANO DE AÇÃO E DE MONITORAMENTO PARA A EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. FIXAÇÃO DE PARÂMETROS MÍNIMOS DE ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO NO ÂMBITO DAS ZELADORIAS URBANAS E NOS ABRIGOS DE SUA RESPONSABILIDADE. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. [...] (III) Aos PODERES EXECUTIVOS MUNICIPAIS E DISTRITAL, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a realização de diagnóstico pormenorizado da situação nos respectivos territórios, com a indicação do quantitativo de pessoas em situação de rua por área geográfica, quantidade e local das vagas de abrigo e de capacidade de fornecimento de alimentação.

(BRASIL, ADPF 976 MC-DF - Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES. Julgamento: 22/08/2023. Publicação: 21/09/2023)

Essa decisão é apenas um espelho do cenário drástico em que vivem as pessoas em situação de rua nas cidades brasileiras. Diversos são os temas que o STF decide todos os dias, entretanto, pouco se fala a respeito de um grupo que muito necessita de atenção, especialmente, políticas e ações em prol de sua sobrevivência. Ana Terra Teles de Meneses (2021, p. 249), no mesmo sentido, aduz que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou: “[...] progressão de regime prisional, proibição de nepotismo na administração pública, aborto de feto anencefálico, uniões homoafetivas, prisão em segunda instância, criminalização da homofobia [...] mas não se aprofundou no mérito da população em situação de rua”.

A invisibilidade, nesse aspecto, não se trata apenas de um ponto de vista da filosofia ou sociologia, como constatar um quadro de desigualdade por si só, o grande problema é que essa decisão reflete a inércia do Poder Judiciário e do Poder Público no que tange a efetivação de direitos essenciais para a pessoa humana. Os instrumentos de efetivação de direitos para pessoas em vulnerabilidade extrema precisam ser levados a sério, corroborando Coelho e Santos (2022, p. 279): “[...] diante do cenário atual em que pessoas paupérrimas não têm acesso ao mínimo existencial, entendemos que a adoção de medidas buscando aliviar a pobreza extrema, trata-se de um compromisso moral, social, jurídico e global”.

Uma sociedade justa, solidária, pensará sempre no global, onde é garantido direitos sociais e a pobreza é superada (COELHO; SANTOS, 2022, p. 280). Apesar da decisão ora citada ser importante, no que tange a trazer à tona um problema público para os tribunais superiores, fato é que ainda deve-se pensar numa sociedade cuja atenda os objetivos da República Federativa Brasileira, deve-se buscar o ideal de uma sociedade igualitária, que realmente entende o problema e busque uma efetividade adequada.

3 A problemática da efetividade

Em análise literal, a efetividade é um substantivo feminino que pode ser definido como característica, particularidade ou estado do que é efetivo (que é capaz de causar um efeito real).

Hans Kelsen (1998, p. 215-219) não se utilizava do termo efetividade da norma, pois acreditava que o direito não era a ciência apta a estudar os efeitos sociais de uma norma jurídica. Ao trabalhar o fundamento de validade da norma fundamental, Kelsen dividia as normas em dois sistemas: o princípio estático e o princípio dinâmico, enquanto as normas do primeiro sistema previam o dever ser de fácil subsunção aos fatos, o segundo se caracterizava por possuir uma norma fundamental que não possuía conteúdo senão o fator produtor de outras normas.

Dentro desta lógica de validade, o direito à moradia, enquanto direito fundamental, seria uma norma de princípio dinâmico, de difícil subsunção, da qual emanariam normas de princípio estático para sua aplicação. A efetividade do direito à moradia seria, portanto, disciplina não abarcada pelo direito, mas pelos demais ramos da ciência (como sociologia e ciência política), uma vez que ao direito preocupava-se compreender tão somente as normas.

Noberto Bobbio (1982, p. 29) igualmente desvinculava a eficácia da norma ao seu caráter de norma jurídica justamente por entender que, se assim o fosse, o caráter da norma estaria sendo negado, uma vez que muitas normas, inclusive da nossa constituição, embora válidas, jamais foram aplicadas. Assim, nesta visão de Bobbio, Kelsen e seus seguidores – mais adeptos talvez ao pensamento positivista – a

efetividade de uma norma não é um requisito de sua existência, não devendo, sua análise, ser objeto de preocupação da ciência do direito.

A evolução do pensamento sobre a matéria passou pelo positivismo constitucional, pelo normativismo asséptico, pela visão Kelsiana da norma, pelo direito alternativo e chega à fase atual do neoconstitucionalismo, que destaca uma visão funcionalista segundo a qual o texto constitucional é um meio, o que inspira o Supremo Tribunal Federal a apropriar-se do instrumentalismo para inspirar a teoria da efetividade. (LEAL, 2018, p. 107-118)

É certo, no entanto, que independente de toda a evolução teórica que engloba o discurso, a efetividade dos direitos fundamentais ainda é uma problemática enfrentada pelos países que previram direitos fundamentais em suas constituições, conforme reforça Robert Alexy:

[...] poder-se-ia achar que com a codificação dos direitos do homem por uma constituição, portanto, com sua transformação em direitos fundamentais, o problema de sua institucionalização esteja resolvido. Isso não é, todavia, o caso. Muitos problemas dos direitos do homem agora somente tornam-se visíveis em toda sua dimensão e novos crescem por seu caráter obrigatório, agora existente (ALEXY, 1999, p. 11).

A previsão constitucional e o status de direito fundamental não garantem aos direitos fundamentais, por si só, efetividade, uma vez que a constitucionalização do direito, quando limitada à letra da lei, configura o que se pode denominar constitucionalização simbólica, esta compreendida pela situação em que os direitos fundamentais se encontram previstos no texto constitucional, mas não se concretizam de maneira relevante de forma a causar um efeito prático na vida daqueles que denomina “subintegrados” (NEVES, 1994, p. 121).

Esta constitucionalização simbólica implica na crise na democracia representativa, uma vez que a existência de direitos escritos e não efetivados induz o descrédito da população para com o sistema político e as leis por ele produzidas. (CAMBI, 2011, p. 184-185).

Para Friedrich Müller (2011, p. 70-71), os elementos de concretização da norma se dividem em dois grupos: um primeiro que abrange o texto da norma, e o segundo que abrange os passos de concretização e resultam da análise do âmbito da norma e dos elementos do conjunto de fatos destacados como relevantes.

Por conclusão lógica, ainda que tenha recebido o status de direito fundamental amplamente garantido pela Constituição Federal e tratados internacionais, não parece possível se falar em eficácia absoluta do direito à moradia enquanto a estrutura social, política e orçamentária do país impede o amplo e ilimitado acesso por todos os cidadãos.

Os direitos fundamentais, por serem geralmente baseados em princípios, guiam as ações do Estado e dos cidadãos, exigindo que cada decisão de agir passe por um processo racional de ponderação. O resultado desse processo não é único nem absoluto. Não existem direitos fundamentais absolutos, pois estão sujeitos a uma reserva inerente de ponderação geral. (CAMBI, 2011, p. 103-104).

Daniel Wei Liang Wang (2009, p. 309) reforça que os direitos sociais não se efetivam “pelo mero reconhecimento e adjudicação pelo Judiciário, mas por meio de políticas públicas, o que demanda, entre outras coisas, recursos financeiros, planejamento, material, informações empíricas e conhecimentos técnicos específicos de outras áreas que não o Direito”.

A generosidade do constituinte no amplo rol de direitos sociais, inseridos após séculos de negligência estatal, gera uma contradição ante o enorme contingente de marginalizados que passam a poder exigir a efetivação dos direitos previstos, o que, diante do descompasso da realidade social e a da previsão normativa, corresponde a um crescente número de demandas judiciais exigindo a efetividade das promessas constitucionais (FONTE, 2009).

Quando a judicialização não é baseada em erro evidente, mas na efetivação de direitos que deveriam ser implementados por ações políticas, a crítica, que por vezes é intitulada de judicialização da política, se funda no rompimento dos poderes discricionários do administrador público que, ao definir a alocação dos recursos destinados aos direitos sociais, faz as escolhas com base em critérios que não são respeitados quando da revisão pelo judiciário.

Se o cerne da efetivação dos direitos sociais está em fornecer aos cidadãos o mínimo existencial de maneira equitativa e dentro dos limites orçamentários do Estado, o modelo processual que judicializa a questão precisa viabilizar que isso ocorra.

As alterações da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), incluídas pela Lei nº 13.655 de 2018, traçou novos critérios para a interpretação de normas sobre gestão pública, segundo os quais devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, o que influi diretamente nas decisões judiciais envolvendo políticas públicas.

É incontestável que as regras do processo civil tradicional, aplicáveis à tutela individual de interesses, não é adequada para regular políticas públicas, cuja judicialização não se submete à lógica individualista e linear do processo civil. Assim, surge a figura do processo estrutural, que busca desenhar um modelo processual adequado para decisões que envolvem a reestruturação administrativa de alguma política.

A definição de processo estrutural vem sendo construída pela doutrina e tem como principal proposta normativa o Projeto de Lei 8.058/2014, proposto por Paulo Teixeira (PT-SP), que objetiva criar um processo especial para o controle judicial das políticas públicas, tramitando sem notáveis avanços ou prioridade pelo Congresso Nacional.

Autores críticos ao ativismo judicial como Lênio Luiz Streck e Martonio Mont'Alverne Barreto Lima (2015) chegaram a publicar um artigo a respeito do PL 8.058 intitulado “Lei das Políticas Públicas é Estado Social a golpe de caneta?” defendendo a inconstitucionalidade deste Projeto de Lei, por institucionalizar o ativismo judicial e violar a separação dos poderes.

Em contrapartida, Grinover, Lucon e Watanabe (2015a) integram o conjunto de autores que defendem a proposta, sob o argumento de que a Constituição Federal prevê a aplicação imediata dos direitos fundamentais, autorizando o judiciário a interferir nas políticas públicas de modo que normatizar o processo estrutural é “procurar limitar o subjetivismo judicial na tomada de decisões que determinam a implementação de uma certa política pública pela regulamentação que estimula o diálogo e a cooperação institucional entre os poderes”.

Desconsidera-se, por ora, esta discussão, partindo-se do pressuposto de que o judiciário já interfere diretamente nas políticas públicas, mas o faz de maneira desordenada, inconsistente, e ampliando desigualdades, carecendo de uma organização para esta interferência, seja para limitá-la ou aprimorá-la.

Conquanto o Projeto de Lei 8.058/2014 tenha o objetivo de implantar um processo estrutural, não há, em seu texto, qualquer menção sobre a operacionalização e a descentralização da execução das decisões que regulem a efetividade de políticas públicas, de modo que a ausência de regulação da matéria incorre no risco de que as decisões, tais quais a proferida na ADPF 976, apenas reforcem a retórica do que já se encontra no ordenamento jurídico, sem alterar a realidade fática de inefetividade do direito previsto.

Também os Projetos de Lei 4.441/2020 e 4.778/2020, apresentados no Congresso Nacional a fim de instituir a nova lei de ação civil pública, embora ampliem o diálogo dos legitimados ao processo coletivo e cuidem de normatizar a autocomposição extrajudicial de litígios coletivos, não objetivam regular a judicialização de políticas públicas e nada inovam quanto à execução de decisões com esse alcance (reestruturação de políticas públicas).

Thadeu Augimeri de Goes Lima (2016) relembra que “são já bastante emblemáticos os casos nos quais, após moroso e complexo trâmite procedimental, o pronunciamento jurisdicional resultou truncado e de difícil exequibilidade, por desconsiderar a realidade material subjacente e a constante mutabilidade das necessidades sociais que embasam as políticas públicas”.

A ausência de marcos legais claros para orientar o processo jurisdicional e a implementação das decisões sobre políticas públicas gera confusão e divergência de abordagens entre juízes e tribunais, o que dificulta a busca por uniformidade e, não raras vezes, compromete a eficácia da intervenção judicial para corrigir os problemas identificados (LIMA, 2016).

O fenômeno da judicialização é uma realidade posta, sendo a condução estrutural dos processos dessa natureza marcada por exemplos como as decisões envolvendo a tutela de medicamentos, ou ainda as ações envolvendo questões ou catástrofes ambientais tais quais os casos das barragens de Mariana e Brumadinho.

Sendo assim, impera avaliar se a decisão liminar proferida na ADPF 976 possui natureza de decisão estrutural e, especialmente, se há na decisão uma projeção de efetividade da norma.

4 A natureza da “decisão-núcleo” proferida na ADPF 976 e os desafios da execução da decisão estrutural

O direito processual civil, ao utilizar cláusulas gerais inspiradas no Código Civil e na interpretação conforme a Constituição, combinadas com a mitigação da separação de poderes, passa a ter como objetivo a criação de normas que assegurem a integridade e coerência na realização de direitos fundamentais muitas vezes desconsiderados pelo legislador e pelos gestores públicos em uma parcela significativa da população (PINTO, 2017).

As decisões estruturais, embora não estejam explicitamente regulamentadas na legislação brasileira, são comumente aplicadas devido à necessidade de adaptar o direito às mudanças ao longo do tempo. Para isso, é preciso superar obstáculos e repensar institutos jurídicos, como o princípio da demanda, e envolver diversas partes do judiciário na implementação e fiscalização da decisão estrutural (MEDINA, MOSSOI, 2020).

O processo estruturante implica a relativização do direito processual civil clássico exigindo a mitigação do princípio dispositivo e da adstrição entre pedido e sentença (CAMBI, WRUBEL. 2019, p. 297-298). Estes processos que recomendam condução estrutural, por diferentes motivos, caracterizam-se por aspectos como a complexidade e a multipolaridade, de modo que a estrutura processual deve viabilizar modalidades de participação (ARENHART, OSNA e JOBIM 2021).

Owen Fiss defende a chamada de indivíduos e instituições para integrar o processo do qual resulte uma decisão estrutural, exemplificando a condução da ação questionando as condições do sistema prisional do estado do Texas (*Ruiz vs Estelle*), em que os Estados Unidos foram chamados a figurar no processo como *amicus curiae* a fim de investigar as queixas dos detentos. O autor destacou que a moderação das desigualdades distributivas exige um processo conduzido a partir de pequenos passos, que são privilegiados com negociações (FISS, 2004, p. 128).

As medidas estruturais geralmente envolvem uma primeira decisão que estabelece de forma geral as diretrizes para proteger o direito em questão. Essa decisão cria o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema apresentado, podendo, por isso, ser chamada de “decisão-núcleo”. (ARENHART, OSNA e JOBIM 2021).

A ideia, portanto, é a de que se profira uma decisão inaugural fixando os parâmetros mínimos de atuação do poder público no âmbito da política judicializada e, a partir dessa decisão, ter-se o que se denomina “efeito cascata” de futuras decisões que irão operacionalizar as questões mais pontuais a partir das premissas gerais.

Neste aspecto, tem-se que a decisão proferida pelo Relator Ministro Alexandre de Moraes na ADPF 976 enquadra-se como uma decisão núcleo, notadamente pelo caráter principiológico que carrega, exigindo uma ação administrativa (diagnóstico pormenorizado que subsidie a elaboração de um plano de ação) para a efetivação de um direito fundamental (implementação da política nacional para a população em situação de rua em todas as esferas do Poder Público).

Existem três abordagens distintas para implementar reformas institucionais: consensuais, por meio de decisões judiciais e através de mecanismos de diálogo com implantação delegada. É importante notar que, ao longo do processo, essas abordagens podem se intercalar ou se combinar, criando uma rede complexa de momentos e formas de tomada de decisão ao longo da ação (ARENHART, OSNA e JOBIM 2021).

No que se refere à judicialização de políticas públicas, a decisão núcleo, tal qual a proferida na ADPF 976, reproduz o que já prevê a legislação, seja a Constituição Federal, seja a Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto 7.053/2009), de modo que a situação prática não decorre da inexistência de um conjunto normativo ou principiológico, mas pela desídia ou deficiência técnica dos gestores públicos (BRASIL, 2009).

Assim, a complexidade do processo estrutural não está relacionada apenas à esta primeira decisão, que identifica uma violação sistemática desses direitos, mas no desafio prático de determinar como, por meio do processo, será possível reorganizar as instituições para melhorar seu desempenho ou, em alguns casos, criar as condições para sua reestruturação, garantindo assim os direitos constitucionais à comunidade como um todo (ARENHART, OSNA e JOBIM 2021).

A execução estrutural apresenta desafios particulares e sugere a segmentação em fases, além da necessidade de uma vigilância extensiva do plano de implementação, que pode se estender por vários anos. (CAMBI; WRUBEL, 2019, p. 301). Assim, “ao contrário do que acontece com um processo ‘comum’, os processos estruturais são desenhados para permanecerem ativos por um longo período” (ARENHART, OSNA e JOBIM 2021).

Por esta razão, uma vez concedida a tutela de urgência, dentro do processo multipolar, a partir de uma decisão núcleo que avalie, em cognição sumária não exauriente, os indícios de violação de direito fundamental e os reflexos projetados no orçamento, a execução deveria ocorrer de modo descentralizado.

O artigo 151 no anteprojeto do Código de Processo Civil previa, em seu § 1º, que “quando o procedimento ou os atos a serem realizados se revelarem inadequados às

peculiaridades da causa, deverá o juiz, ouvidas as partes e observados o contraditório e a ampla defesa, promover o necessário ajuste”.

Tal disposição conferia ao juiz uma maior margem de manobra na condução do processo, permitindo a criação de um procedimento estrutural com impacto nos casos individuais, e igualmente estabelecia limites para a aplicação do processo estrutural, como o contraditório e a ampla defesa. No entanto, ele não foi mantido no atual Código de Processo Civil (MEDINA, MOSSOI, 2022).

Evidente, portanto, que o conjunto normativo atual carece de regulação de um modelo de execução estrutural, que exige “estruturas especificamente desenhadas para a implementação da solução estrutural – e que possam funcionar autonomamente, recorrendo ao Judiciário apenas quando necessário – permite que o magistrado concentre sua atenção naquilo que realmente é sua missão (a decisão)” (ARENHART, OSNA e JOBIM 2021).

No que se refere à decisão liminar proferida na ADPF 976, a falta de precisão na forma como as informações devem ser fornecidas por estados e municípios no caso concreto sugere que, mesmo se todos respeitarem o prazo de 120 dias, haverá desafios na interpretação desses dados. Isso dificulta a avaliação de semelhanças e diferenças, assim como a determinação da eficácia ou insuficiência das medidas já implementadas (VALLE, 2023).

Vanice do Valle (2023) conclui que “sem estrutura organizacional adequada para esse tratamento de informações, a tendência é de que a decisão judicial recaia no limbo das dificuldades burocráticas vividas por cada qual de seus destinatários”.

O novo modelo processual coletivo, portanto, possui o latente desafio da efetividade: não basta uma decisão judicial que reconheça a obrigatoriedade em efetivar uma política pública, impõe-se que exista uma estrutura processual que permita que essa decisão não reproduza a sina da norma que interpretou: tornar-se letra morta.

A fase de implementação em um processo estrutural é frequentemente a mais complexa, pois existem muitos caminhos possíveis para satisfazer o direito material reconhecido na fase de conhecimento, e nenhum deles é especificado pela lei. O processo judicial não foi projetado para orientar o funcionamento de uma organização, e a alteração de algumas partes pode levar à reorganização do todo, com resultados muitas vezes imprevisíveis (VITORELLI, 2018).

Neste sentido, partindo-se do pressuposto de que uma decisão como a proferida na ADPF 976, a ser cumprida nas esferas municipal, estadual e federal, encontrará desafios distintos em cada âmbito de atuação, especialmente no que se refere às dificuldades regionais de atuação com pessoas em situação de rua, acredita-se que os avanços no que se refere ao processo estrutural devem ocorrer na descentralização e extrajudicialização da execução da decisão-núcleo.

5 Considerações finais

As pessoas em situação de rua, conforme demonstrado, trata-se de um grupo multicausal e que tem dentre suas principais características: a ausência de moradia, invisibilidade social e a fragilização dos vínculos familiares. Esse grupo atualmente não visto pela sociedade, tornou-se um número crescente a partir da Pandemia em 2019. Nesse cenário, o governo federal ficou responsável num prazo de 120 dias para implementar ações e políticas em prol dessa população altamente em risco.

Essa invisibilidade, portanto, não somente pela sociedade, mas também pelo Poder Público e com pouquíssimas decisões do Poder Judiciário, toma espaço nos tribunais superiores, entretanto, a decisão mais recente acerca dessa população (ADPF 976) precisou ser analisada sob o ponto de vista estrutural, no intuito de verificar sua efetividade.

Como resultado, verificou-se que há negligência generalizada das esferas políticas com relação às pessoas em situação de rua, com isso, é possível prever que a decisão liminar proferida na ADPF 976 enfrentará desafios para a efetivação da questão judicializada, que decorrem desde a coleta e organização das informações fornecidas pelos estados e municípios, até a estruturação de planos adequados às realidades de cada localidade.

Sabe-se da dificuldade de avaliar a eficácia das medidas implementadas, o que evidentemente exigirá uma estrutura organizacional adequada, sob pena de a decisão judicial ser afetada pelas dificuldades burocráticas que já afetam os gestores públicos quando da tomada de decisões quanto à alocação de recursos na implementação de políticas em prol destes destinatários. O modelo processual coletivo vigente enfrenta o desafio da efetividade, exigindo não apenas o reconhecimento da obrigação de implementar uma política pública, mas também um modelo que garanta que essa decisão não fique apenas no papel.

Neste sentido, impera-se que a doutrina e o arcabouço normativo evoluam quanto ao processo estrutural, máxime em se tratando da fase executiva, sugerindo-se um modelo processo de execução descentralizada e em fases escalonadas, que permita a reestruturação das políticas ineficientes pelos gestores públicos, com a participação do judiciário naquilo que se refere ao seu âmbito de sua competência, como um facilitador na organização de fluxos para a atuação dos administradores.

Referências

- ALEXY, Robert. Direitos fundamentais no Estado Constitucional Democrático. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 217, p. 55-66, jul. 1999.
- ARENHART, Sérgio Cruz. A Tutela Coletiva de Interesses Individuais. 2 ed. *Revista dos Tribunais*. São Paulo: 2015. Ebook.
- ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix. *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2020. Ebook.
- ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Felix. OSNA, Gustavo. *Curso de processo estrutural*. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. Ebook.
- BAUMAN, Zygmunt. *A riqueza de poucos beneficia a todos nós?* Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2015.
- BOBBIO, Noberto. *A Era dos Direitos*. 17. ed. *Tradução de L'età dei Diritti*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF nº 976 MC/DF*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADPF%20976%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true . Acesso em: 22 out. 2023.
- BRASIL. *Decreto-Lei nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm.
- CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- CAMBI, Eduardo; WRUBEL, Virgínia Telles Schiavo. Litígios complexos e processo estrutural. *Revista de Processo*. vol. 295/2019. set. 2019. p. 55-84.
- COELHO, L. R.; SANTOS, R. P. dos. Políticas globais e propostas de superação da pobreza extrema. *Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR*. Umuarama. v. 25 , n. 2, p. 269-282, jul./dez. 2022.
- CORTINA, Adela. *Aporofobia, el rechazo al pobre*. Un desafío para la democracia. Barcelona: Paidós, 2017.
- FISS, Owen. Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, Constituição e Sociedade. Trad. Daniel Porto Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós, coordenação da tradução: Carlos Alberto de Salles. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 128.
- FONTE, Felipe de Melo. A legitimidade do poder judiciário para o controle de políticas públicas. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 18, mai./jul. 2009.
- GALASSI, Almir. O morador de rua na sociedade brasileira: em busca de um abrigo da Constituição Federal. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo (orgs.). *Direitos*

sociais: uma abordagem quanto à (in)efetividade desses direitos a Constituição de 1988 e suas previsões sociais. São Paulo: Boreal, 2011.

GRINOVER, Ada Pellegrini; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; WATANABE, Kazuo. PL sobre controle jurisdicional de políticas públicas é constitucional. *Conjur.* 2015a.

JOBIM, Marco Félix. A *Structural Reform* no direito brasileiro e a atuação democrática do Supremo Tribunal Federal na sua implementação. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 2/2015, jul.-dez. 2015.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Tradução de João Batista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LEAL, Fernando. A Constituição diz o que eu digo que ela diz: formalismo inconsistente e textualismo oscilante no direito constitucional brasileiro. In: *Direitos Fundamentais & Justiça*. Belo Horizonte: ano 12, n. 39, jul./dez. 2018. p. 107-118.

LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. O novo processo coletivo para o controle jurisdicional de políticas públicas: breves apontamentos sobre o projeto de lei 8.058/2014. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 252, p. 275-300, fev. 2016.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Problema dos Direitos Humanos das Pessoas em Situação de Rua no Brasil. In: CARDIN, Valéria Silva Galdino; VIEIRA, Tereza Rodrigues (orgs.). *Pessoas em situação de rua: Invisibilidade, Preconceitos e Direitos*. Brasília, DF: Zakarewicz, 2018.

MOSSOI, Alana Caroline; MEDINA, José Miguel Garcia. Obstáculos ao Processo Estrutural e Decisões Estruturais no Direito Brasileiro. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 1046/2022, pp. 127-145, dez/2022.

MENESES, Ana Terra Teles de. *Todos são iguais perante a Lei, mas alguns são invisíveis aos dados oficiais*: a ineficácia das leis e das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua. 2021. 422 f. Tese (Doutorado). Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2021.

NATALINO, Marco Antonio Carvalho. *Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022)*. Nota Técnica nº 103. Brasília: Ipea, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/4/NT_103_Disoc_Estimativa_da_Populacao.pdf. Acesso em 19 jul. 2023.

NUNES, Rizzatto. *O Princípio constitucional da dignidade da pessoa humana*: doutrina e jurisprudência. 4. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2018.

NEVES, Marcelo. A constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. *Revista de informação legislativa*, v. 33, n. 132, p. 321-330, out./dez. 1996.

PINTO, Henrique Alves. O enquadramento das decisões estruturais no Novo Código de Processo Civil. *Revista de Processo*. vol. 271/2017, pp. 369-402, Set/2017, DTR\2017\5610.

FISS, Owen. *Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade*. Tradução de Carlos Alberto de Salles. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

STRECK, Lenio Luiz; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. Lei das Políticas Públicas é “Estado Social a golpe de caneta?”. *Conjur.* 2015.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Rosimeire Barboza da; COSTA, Alderon Pereira da. Direitos humanos da população em situação de rua? Paradoxos e aproximações à uma vida digna. *Revista Direitos Humanos e Democracia*, ano 3, n. 6, p. 120-121, jul./dez. 2015.

SIQUEIRA, D. P.; POMIN, A. V. C. O sistema cooperativo como afirmação do direito da personalidade à educação. *Boletim de Conjuntura (BOCA)*, v. 15, p. 627-645, 2023.

SIQUEIRA, D. P.; MORAIS, Fausto Santos de; SANTOS, Marcel Ferreira dos. Inteligência artificial e jurisdição: dever analítico de fundamentação e os limites da substituição dos humanos por algoritmos no campo da tomada de decisão judicial. *Revista Sequência (UFSC)* - ISSN: 2177-7055 - v. 43, n. 91, 2022, p. 1-34. (Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/90662>)

SIQUEIRA, D. P.; SOUZA, B. C. L. . Eutanásia social, direito à saúde e os direitos da personalidade: um olhar sobre a pobreza extrema. *Revista Meritum*, v. 15, p. 231-259, 2020.

SIQUEIRA, D. P.; FRUCTUOZO, L. M. L. Core crimes ou as violações mais graves aos direitos humanos: a negação aos direitos da personalidade. *Revista Direito E Desenvolvimento*, v. 11, p. 75-91, 2020.

SIQUEIRA, D. P.; PASSAFARO, V. L. O. Abuso de poder nas relações de vulnerabilidade: direitos civis para quem? *Argumentum (UNIMAR)*, v. 21, p. 161-179, 2020.

SIQUEIRA, D. P.; NUNES, D. H. Direitos da personalidade e o teletrabalho: a vulnerabilidade do trabalhador e os impactos legislativos. *REVISTA JURIDICA DA FA7 (ONLINE)*, v. 17, p. 59-72, 2020.

SIQUEIRA, D. P.; ANDRECIOLI, S. M. Direitos da personalidade das mulheres sob a perspectiva da dignidade da pessoa humana como axioma justificante. *REVISTA DIREITOS HUMANOS E DEMOCRACIA*, v. 8, p. 290-307, 2020.

SIQUEIRA, D. P.; NUNES, D. H.; MORAIS, F. S. Identidade, Reconhecimento E Personalidade: Empreendedorismo Da Mulher Negra. *ECONOMIC ANALYSIS OF LAW REVIEW*, v. 9, p. 229-242, 2018.

SIQUEIRA, Dirceu P.; MOREIRA, Moreira C.; Vieira, Ana Elisa S. F. As pessoas e grupos em exclusão digital: os prejuízos ao livre desenvolvimento da personalidade e a tutela dos direitos da personalidade. *Revista Direitos Culturais*, 18(45), 3-17, 2023.

SIQUEIRA, D. P.; WOLOWSKI, Matheus Ribeiro de Oliveira. Inteligência artificial e o positivismo jurídico: benefícios e obstáculos para efetivação da justiça. *Revista de Brasileira de Direito (IMED)* - ISSN 2238-0604 - v. 18, n. 1, p. e4718-e4736. Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/4718>

SIQUEIRA, D. P.; LARA, F. C. P.; LIMA, H. F. C. Acesso à justiça em tempos de pandemia e os reflexos nos direitos da personalidade. *Revista Da Faculdade De Direito Da UERJ*, v. 38, p. 25-41, 2020.

SIQUEIRA, DIRCEU PEREIRA; ESPÓSITO, MARIANA PEIXOTO ; SOUZA, BRUNA CAROLINE LIMA DE . Direito à alimentação e os direitos da personalidade: da previsão à concretização desse direito sob a perspectiva do acesso à justiça. *Revista de Constitucionalização do Direito Brasileiro*, v. 2, p. 1-28, 2019.

VALLE, Vanice Regina Lírio. População de rua e ADPF 976: STF desenha a solução sem conhecer o problema. *Conjur*. 2023.

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

WANG, Daniel Wei Liang. *Poder Judiciário e participação democrática nas políticas públicas de saúde*. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ZEIFERT, Anna Paula Bagetti; STURZA, Janaína Machado; AGNOLETTI, Vitória. Políticas públicas e justiça social: uma reflexão sobre o fenômeno da aporofobia proposto por Adela Cortina. *Revista Meritum*. Belo Horizonte, v. 14, n. 2, p. 627-649, Jul./Dez. 2019.