

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
DOUTORADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

YARA MACIEL CAMELO

PROCEDURALIZAÇÃO NO PROCESSO ESTRUTURAL: UMA ANÁLISE
JURÍDICA DO PROCESSO DECISÓRIO NA ADPF N. 976/DF E A
PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

BRASÍLIA
2025

YARA MACIEL CAMELO

**PROCEDURALIZAÇÃO NO PROCESSO ESTRUTURAL: UMA ANÁLISE
JURÍDICA DO PROCESSO DECISÓRIO NA ADPF N. 976/DF E A
PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA**

Tese de Doutorado desenvolvida sob a orientação do Prof. Dr. Georges Abboud e apresentada ao PPGD/IDP como requisito para a obtenção do título de Doutora em Direito Constitucional.

**BRASÍLIA
2025**

Código de catalogação na publicação – CIP

C181p Camelo, Yara Maciel

Proceduralização no Processo Estrutural: uma análise jurídica do processo decisório na ADPF n. 976/DF e a proteção dos direitos das pessoas em situação de rua / Yara Maciel Camelo. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

138 f.

Orientador: Prof. Dr. Georges Abboud

Tese (Doutorado Acadêmico em Direito Constitucional) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Processo estrutural. 2. Governança colaborativa. 3. Direitos fundamentais - minorias - Brasil. I.Título

CDDir 341.465

YARA MACIEL CAMELO

**PROCEDURALIZAÇÃO NO PROCESSO ESTRUTURAL: UMA ANÁLISE
JURÍDICA DO PROCESSO DECISÓRIO NA ADPF N. 976/DF E A
PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA**

Tese de Doutorado desenvolvida sob a orientação do Prof. Dr. Georges Abboud e apresentada ao PPGD/IDP como requisito para a obtenção do título de Doutora em Direito Constitucional.

Data da defesa
18 de junho de 2025

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Georges Abboud
Orientador

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

Prof. Dr. Osmar Mendes Paixão Côrtes

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
Membro Interno

Prof. Dr. Henderson Fürst de Oliveira

Universidade Federal de Tocantins
Membro Externo

Prof. Dr. Geocarlos Augusto Cavalcante da Silva

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Membro Externo

AGRADECIMENTOS

Encerrar esta tese é também atravessar o desfecho de um longo processo — pessoal, intelectual e afetivo. Um processo feito de dúvidas e descobertas, de construção e reconstrução, de desafios e momentos de reflexão, nos quais as palavras, aos poucos, foram ganhando forma. Em cada etapa, não estive só e, por isso, agradeço.

Ao meu orientador, Professor Doutor Georges Abboud, externo minha profunda gratidão. Sua obra, que aborda com maestria a proceduralização e a jurisdição constitucional no contexto do Direito Constitucional Pós-Moderno, foi a base teórica indispensável para este trabalho. Sua escuta atenta, o respeito pelo tempo da pesquisa e a generosidade em compartilhar seus conhecimentos foram fundamentais para o amadurecimento desta tese. Obrigada pela confiança, por me permitir trilhar esse percurso com autonomia e por me orientar com firmeza e sensibilidade, mesmo quando o caminho parecia nebuloso.

Aos membros da banca de qualificação, Professores Doutores Marcos Queiroz, Henderson Fürst e Geocarlos Cavalcante, meu sincero agradecimento pelas leituras cuidadosas e pelas contribuições que ampliaram o horizonte deste trabalho. Cada comentário, cada crítica e cada sugestão foram recebidos com respeito e gratidão. Foi extremamente enriquecedor poder contar com a escuta atenta de docentes tão comprometidos com o pensamento jurídico crítico.

Na banca de defesa, reitero meu sincero agradecimento aos Professores Doutores Henderson Fürst e Geocarlos Cavalcante, que acompanharam o desenvolvimento da pesquisa com generosidade intelectual e rigor acadêmico. Agradeço também ao Professor Doutor Osmar Paixão, cuja presença e reflexões densas e sensíveis enriqueceram o processo de encerramento deste percurso. Sinto-me honrada por ter podido construir este diálogo com professores cuja trajetória tanto respeito e admiro.

À minha família, meu alicerce: obrigada por segurarem a minha mão, mesmo quando a distância era grande e os dias eram longos demais; por me ensinarem, desde sempre, que o conhecimento é uma forma de transformação — do mundo e de nós mesmos. Este título é também de vocês.

Ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), instituição que me formou profissionalmente e que me inspira a seguir acreditando na potência do Direito como instrumento de justiça, agradeço pela compreensão nos momentos em que, como Promotora

de Justiça, precisei conciliar os compromissos acadêmicos e profissionais, e por permitir que esta pesquisa nascesse do cotidiano do qual também sou parte.

Ao Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), agradeço pelo ambiente acadêmico desafiador e pelo suporte institucional, os quais me proporcionaram as condições ideais para me dedicar à minha pesquisa e ao meu desenvolvimento intelectual.

Por fim, agradeço às pessoas e instituições que compreendem o papel da jurisdição constitucional e dos processos estruturais na reconstrução social. Esta tese, ancorada na ADPF 976/DF e na realidade das pessoas em situação de rua, busca contribuir para o amadurecimento da proceduralização como ferramenta de proteção de direitos fundamentais.

A todos que fizeram parte dessa travessia: muito obrigada!

RESUMO

Esta tese investiga os contornos jurídicos da proceduralização no processo estrutural, a partir de uma análise jurídica da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 976/DF, que trata da proteção dos direitos fundamentais das pessoas em situação de rua no Brasil. A pesquisa analisa o processo decisório desenvolvido no âmbito da ADPF sob a perspectiva da justiça social, considerando o papel ativo do Poder Judiciário na concretização de direitos fundamentais, especialmente em contextos de omissão estrutural do Estado. O estudo parte da compreensão de que a proceduralização poderá ser utilizada como ferramenta imprescindível para a judicialização estruturante de políticas públicas. Essa abordagem permite que o processo judicial não se limite à dicotomia entre partes adversárias, mas se transforme em espaço dialógico e multilateral, no qual múltiplos atores institucionais e sociais são convocados a participar da formulação de soluções normativamente adequadas e materialmente eficazes para problemas públicos complexos. Nesse contexto, o processo judicial passa a assumir características próprias de governança colaborativa, superando modelos tradicionais e contribuindo para a superação do *non liquet* — a recusa de decisão sob o argumento da ausência de norma aplicável. A ADPF 976/DF constitui, nesse cenário, um caso paradigmático, ancorado na lógica da proceduralização, ao mobilizar instrumentos constitucionais para enfrentar a omissão histórica do Poder Público na formulação e execução de políticas de atendimento à população em situação de rua. A análise da ADPF permite observar como a proceduralização transforma a função jurisdicional em espaço de deliberação normativa, em que os Poderes Públicos são instados a construir consensos operacionais com base em parâmetros jurídicos claros e em diálogo contínuo com a sociedade. Além disso, a tese discute o papel central do Ministério Público como agente catalisador de ações coletivas e estruturantes, evidenciando sua função de garantidor dos direitos fundamentais e de indutor da racionalização institucional em políticas públicas. Ao combinar aportes da teoria do processo estrutural, da filosofia política e do neoinstitucionalismo jurídico, a pesquisa oferece uma contribuição original ao debate sobre os limites e as possibilidades da jurisdição constitucional como ferramenta de transformação social. Conclui-se que a proceduralização no processo estrutural, longe de significar mera formalização procedimental, constitui estratégia de legitimidade democrática, efetividade jurídica e justiça redistributiva, sobretudo em contextos de exclusão social profunda, como é o caso da população em situação de rua no Brasil.

Palavras-chaves: Proceduralização; Processo Estrutural; Pessoas em Situação de Rua; ADPF n. 976/DF; Governança Colaborativa.

ABSTRACT

This thesis examines the legal contours of proceduralization in structural litigation, through a legal analysis of *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* (ADPF) No. 976/DF, which addresses the protection of the fundamental rights of people experiencing homelessness in Brazil. The research analyzes the decision-making process developed within the scope of the ADPF from the perspective of social justice, considering the active role of the Judiciary in the realization of fundamental rights, especially in contexts of structural omission by the State. The study is based on the understanding that proceduralization can be employed as an essential tool for the structural judicialization of public policies. This approach allows the judicial process to transcend the traditional adversarial dichotomy, becoming a dialogical and multilateral space in which multiple institutional and social actors are called upon to participate in the formulation of normatively appropriate and materially effective solutions to complex public issues. In this context, the judicial process begins to exhibit characteristics of collaborative governance, overcoming traditional models and contributing to the overcoming of *non liquet*—the refusal to decide on the grounds of the absence of applicable legal norms. ADPF 976/DF constitutes a paradigmatic case anchored in the logic of proceduralization. It mobilizes constitutional instruments to address the State’s historical neglect in formulating and implementing policies for the care and protection of the homeless population. The analysis of this case reveals how proceduralization transforms the judicial function into a space of normative deliberation, where public authorities are urged to construct operational consensus based on clear legal standards and in continuous dialogue with society. Furthermore, the thesis discusses the central role of the Public Prosecutor’s Office as a catalytic agent of collective and structural actions, highlighting its function as a guarantor of fundamental rights and as a promoter of institutional rationalization in public policy. By combining theoretical contributions from structural process theory, political philosophy, and legal neo-institutionalism, this research offers an original contribution to the debate on the limits and possibilities of constitutional jurisdiction as a tool for social transformation. The study concludes that proceduralization in structural litigation, far from being a mere procedural formalism, constitutes a strategy for democratic legitimacy, legal effectiveness, and redistributive justice, particularly in contexts of deep social exclusion, such as that experienced by people experiencing homelessness in Brazil.

Key-Words: Proceduralization; Structural Litigation; People Experiencing Homelessness; ADPF No. 976/DF (Brazil); Collaborative Governance.

RÉSUMÉ

Cette thèse examine les contours juridiques de la procéduralisation dans le processus structurel, à travers une analyse juridique de l'Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n° 976/DF, qui porte sur la protection des droits fondamentaux des personnes en situation de rue au Brésil. La recherche analyse le processus décisionnel développé dans le cadre de l'ADPF sous l'angle de la justice sociale, en tenant compte du rôle actif du pouvoir judiciaire dans la réalisation des droits fondamentaux, notamment dans les contextes d'omission structurelle de l'État. L'étude repose sur la compréhension que la procéduralisation peut être utilisée comme un outil essentiel pour la judicialisation structurante des politiques publiques. Cette approche permet au processus judiciaire de transcender la dichotomie traditionnelle entre parties adverses, devenant un espace dialogique et multilatéral où de multiples acteurs institutionnels et sociaux sont appelés à participer à la formulation de solutions normativement appropriées et matériellement efficaces aux problèmes publics complexes. Dans ce contexte, le processus judiciaire commence à présenter des caractéristiques de gouvernance collaborative, surmontant les modèles traditionnels et contribuant à la surmonter le non liquet—le refus de décider au motif de l'absence de normes juridiques applicables. L'ADPF n° 976/DF constitue un cas paradigmatique ancré dans la logique de la procéduralisation en mobilisant des instruments constitutionnels pour traiter de l'omission historique de l'État dans la formulation et la mise en œuvre des politiques de prise en charge de la population en situation de rue. L'analyse de ce cas permet de voir comment la procéduralisation transforme la fonction juridictionnelle en un espace de délibération normative, où les pouvoirs publics sont invités à construire des consensus opérationnels sur la base de critères juridiques clairs et dans un dialogue continu avec la société. En outre, la thèse examine le rôle central du Ministère public en tant qu'agent catalyseur d'actions collectives et structurelles, soulignant sa fonction de garant des droits fondamentaux et de promoteur de la rationalisation institutionnelle dans les politiques publiques. En combinant les apports de la théorie du processus structurel, de la philosophie politique et du néo-institutionnalisme juridique, cette recherche offre une contribution originale au débat sur les limites et les possibilités de la juridiction constitutionnelle comme outil de transformation sociale. L'étude conclut que la procéduralisation dans le processus structurel, loin de signifier un simple formalisme procédural, constitue une stratégie de légitimité démocratique, d'efficacité juridique et de justice redistributive, notamment dans les contextes d'exclusion sociale

profonde, tels que ceux vécus par les personnes en situation de rue au Brésil.

Mots-clés: Procéduralisation; Processus Structuré; Personnes en situation de rue; ADPF n° 976/DF (Brésil); Gouvernance Collaborative.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

CAESB – Companhia Ambiental de Saneamento do Distrito Federal

CENTRO POP – Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua

CF – Constituição Federal

CIAMP-Rua – Comitê Inter setorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua

CNDH – Conselho Nacional de Direitos Humanos

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal

DF – Distrito Federal

DPU – Defensoria Pública da União

GDF – Governo do Distrito Federal

IPEDF – Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal

MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem Teto

NAACP – National Association for the Advancement of Colored People

NDH – Núcleo de Direitos Humanos

NED – Núcleo de Enfrentamento à Discriminação

P-SOL – Partido Socialismo e Liberdade

PCDF – Polícia Civil do Distrito Federal

PDDC – Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão

PNPSR – Política Nacional para a População em Situação de Rua

SEDES – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano e Social do DF

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

STF – Supremo Tribunal Federal

TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1. JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E DECISÕES ESTRUTURAIS.....	26
1.1 Papel da jurisdição constitucional na proteção dos direitos fundamentais.....	26
1.2 Garantia dos direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.....	28
1.3 Função dos Tribunais na interpretação e aplicação da Constituição Federal.....	30
1.4 Características do processo estrutural e impactos das decisões estruturais.....	31
1.4.1 Natureza das decisões estruturais e sua abrangência.....	33
1.4.2 Efeitos para além do caso concreto: modelagem de políticas públicas relacionadas às pessoas em situação de rua.....	34
1.5 Considerações Parciais.....	35
CAPÍTULO 2. A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF) N. 976/DF.....	36
2.1. Origem e fundamentos da ADPF n. 976/DF.....	38
2.2. Relevância da questão das pessoas em situação de rua.....	43
2.3. O DESAFIO DO <i>NON LIQUET</i> EM QUESTÕES SENSÍVEIS DA ADPF N. 976/DF.....	50
2.4 O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS ARGUMENTOS UTILIZADOS NA ADPF N. 976/DF.....	54
2.5 ABORDAGEM DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NA DECISÃO NA ADPF N. 976/DF.....	57
2.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	60
CAPÍTULO 3. PROCEDURALIZAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	63
3.1. CONCEITO E PRINCÍPIOS DA PROCEDURALIZAÇÃO.....	63
3.2. Proceduralização como ferramenta para efetivar políticas públicas.....	67

3.3. Considerações Parciais.....	70
CAPÍTULO 4. IMPACTOS E PERSPECTIVAS FUTURAS DA ADPF N. 976/DF.	72
4.1. Mudanças nas políticas públicas destinadas às pessoas em situação de rua.....	72
4.2 Efeitos da decisão no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo.....	74
4.3. Reflexões advindas da análise da decisão estrutural na ADPF n. 976/DF.....	77
4.4. Potencial para aplicação em outros contextos de direitos fundamentais.....	79
4.5. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	82
CAPÍTULO 5. A ATUAÇÃO DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA.....	84
5.1. A SITUAÇÃO DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO DISTRITO FEDERAL.....	84
5.2. Políticas Públicas do GDF voltadas às pessoas em situação de rua.....	91
5.2.1. Assistência Social.....	91
5.2.2. Abrigos e acolhimentos.....	97
5.3. MPDFT EM AÇÃO: DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	102
5.4. A ADPF n. 976/DF no contexto do Distrito Federal: aprimoramentos.....	112
5.5 Considerações Parciais.....	116
CONCLUSÃO.....	118
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	122
ANEXOS.....	136