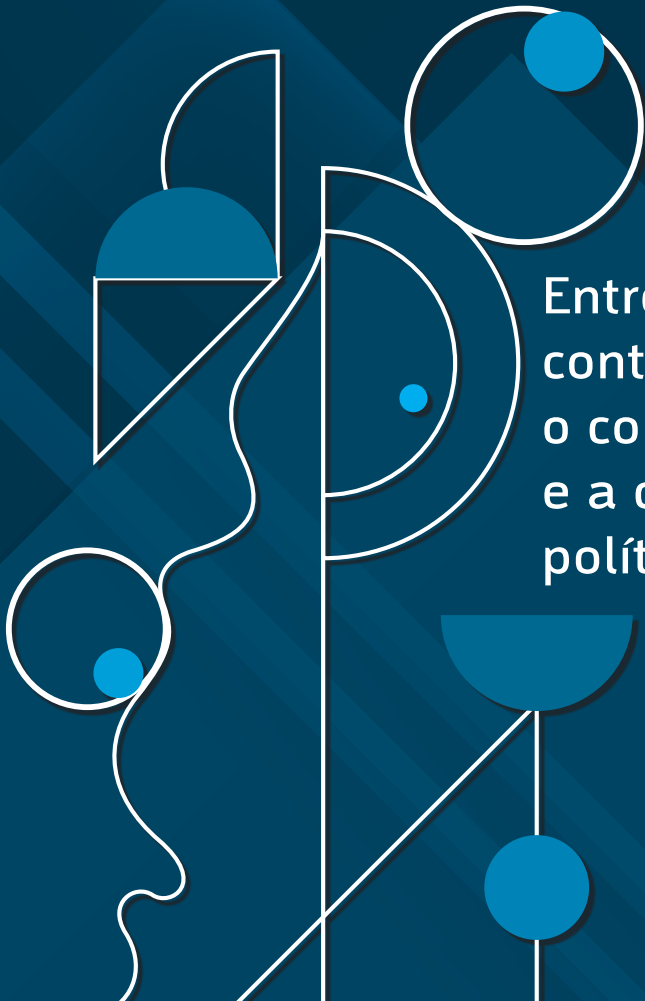


Marcílio Barenco Corrêa de Mello
Márcio Luís de Oliveira
Organizadores

PROCESSO ESTRUTURAL COMPARADO



Entre o
controle judicial,
o controle externo
e a construção de
políticas públicas

Apoio institucional



Marcílio Barenco Corrêa de Mello
Márcio Luís de Oliveira
ORGANIZADORES

Processo estrutural comparado

Entre o controle judicial,
o controle externo e a
construção de políticas
públicas

Belo Horizonte | Edição dos Organizadores
2025

@2025 Marcílio Barenco Corrêa de Mello

@2025 Márcio Luís de Oliveira

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei de Direitos Autorais
(Lei nº 9.610/1998).

A obra pode ter trechos citados ou utilizados para fins acadêmicos e científicos, desde que preservada a atribuição de autoria. Os autores apoiam práticas de ciência aberta e transparência na produção de conhecimento. Qualquer reprodução integral ou utilização comercial exige autorização prévia.

Ademais, esta obra conta com apoio institucional do Centro de Excelência Jean Monnet da UFMG, projeto financiado pelo programa Erasmus+ da União Europeia, por meio da chamada ERASMUS-JMO-2023-HEI-TCH-RSCH, sob o número de referência 101127643. Os pontos de vista e as opiniões expressas são as do(s) autor(es) e não refletem, necessariamente, a posição da União Europeia ou da Agência de Execução Europeia da Educação e da Cultura (EACEA). Nem a União Europeia nem a EACEA podem ser tidos como responsáveis por essas opiniões.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Processo estrutural comparado [livro eletrônico] : entre o controle judicial, o controle externo e a construção de políticas públicas / organizadores Marcílio Barenco Corrêa de Mello, Márcio Luís de Oliveira. -- 1. ed. -- Belo Horizonte, MG : Ampcon, 2025.
PDF

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978-65-988112-1-1

1. Administração pública - Brasil 2. Controle judicial 3. Direito público - Brasil 4. Governança
5. Políticas públicas I. Mello, Marcílio Barenco Corrêa de. II. Oliveira, Márcio Luís de.

25-319036.0

CDD-350

Índices para catálogo sistemático:

1. Administração pública 350

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

Exceto no caso de citações, a grafia deste livro está atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil a partir de 2009.

Coordenação editorial, copidesque e revisão de provas: Lílian de Oliveira
Capa, projeto gráfico e diagramação: Carlos Alberto Dantas
Contato: marciliobarenco@hotmail.com

Sumário

PREFÁCIO • 7

Edilson Vitorelli

APRESENTAÇÃO • 11

Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Márcio Luís de Oliveira

OS DESAFIOS DA MULTIPOLARIDADE NOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS E OS SEUS DESDOBRAMENTOS NO PROJETO DA LEI DE PROCESSO ESTRUTURAL NO BRASIL: PONDERAÇÕES, PREDIÇÕES E PERSPECTIVAS • 15

Ádamis Silva Oliveira Júnior

INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS NO CONTEXTO DO PROCESSO ESTRUTURAL BRASILEIRO • 37

Aline Assis Salomão

DO PROCESSO CIVIL AO ADMINISTRATIVO ESTRUTURANTE: EM BUSCA DE MAIOR EFETIVIDADE E PARTICIPAÇÃO NAS DECISÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA • 63

Carlos Roberto Firme Filho

PROCESSO ESTRUTURAL E AUDITORIAS OPERACIONAIS (AOPS): POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES PARA A FISCALIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS • 95

Daniel Uchôa Costa Couto

**AS PERSPECTIVAS DO PROCESSO ESTRUTURAL E A
ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS • 126**

Gabriella de Souza Augusto

**O PROCESSO ESTRUTURAL APLICÁVEL AOS TRIBUNAIS
DE CONTAS: ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA
JURISPRUDÊNCIA DO STF • 147**

Marcílio Barenco Corrêa de Mello

**POTENCIALIDADES DE ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE
CONTAS NA CONEXÃO ENTRE O PROCESSO ESTRUTURAL
E A GOVERNANÇA • 171**

Márcio Luís de Oliveira

**O PROJETO DE LEI DO PROCESSO ESTRUTURAL NO
BRASIL (PL Nº 3/2025) SOB A ÓTICA DOS PROCESSOS NOS
TRIBUNAIS DE CONTAS • 196**

Mariana Bueno Resende

**PROCESSOS ESTRUTURAIS E TRIBUNAIS DE CONTAS:
UMA ALTERNATIVA PARA A RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS
POLICÊNTRICOS COMPLEXOS • 226**

NO BRASIL • 226

Pedro Américo Beneciuti dos Santos

**O PAPEL DOS PRECEDENTES JUDICIAIS OBRIGATÓRIOS
NA CONDUÇÃO DE PROCESSOS ESTRUTURAIS • 263**

Rafael Santos Arrieiro

PREFÁCIO

Edilson Vitorelli

Professor de Direito Processual Civil da Universidade Federal de Minas Gerais. Desembargador Federal do Tribunal Regional Federal da 6ª Região

Recebi, com grande alegria, o convite para prefaciar esta obra, organizada pelo meu professor, Márcio Luís de Oliveira, e por Marcílio Barenco Corrêa de Mello – Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais [biênios 2022-2024 | 2024-2026] –, sobre um dos temas mais instigantes e promissores do direito público contemporâneo: o processo estrutural no âmbito dos Tribunais de Contas. O livro que ora se apresenta ao leitor é resultado de reflexão madura, conduzida por estudiosos e especialistas que reconhecem a urgência de repensar os modos tradicionais de enfrentamento dos problemas públicos, particularmente aqueles que se manifestam de forma reiterada, sistêmica e resistente às respostas convencionais.

A abordagem do processo estrutural é, por si só, um convite à inovação. Trata-se de uma forma de pensar o direito processual e a atuação institucional não apenas como instrumentos de imposição de sanções ou de restauração de legalidade, mas como mecanismos de transformação de realidades coletivas. O processo estrutural parte da premissa de que há certos litígios que não se resolvem com decisões pontuais, por mais corretas e bem-intencionadas que sejam. Eles exigem diagnósticos amplos, compreensão das causas subjacentes, articulação de múltiplos atores e implementação gradual de soluções sustentáveis.

Essa perspectiva é especialmente relevante no contexto das Cortes de Contas. É certo que a corrupção, o desequilíbrio das contas

públicas e a má gestão dos recursos estatais são males antigos e persistentes na história brasileira. Como bem observam diversos autores, desde o período colonial, o Brasil convive com estruturas administrativas permeáveis ao clientelismo, ao patrimonialismo e à apropriação privada do público. O problema, portanto, não é apenas de conduta individual, mas de organização institucional e cultura política.

Todos os anos, milhares de gestores públicos são sancionados pelos Tribunais de Contas, em todas as esferas federativas. As estatísticas impressionam: apenas em 2022, o Tribunal de Contas da União encaminhou à Justiça Eleitoral uma lista com cerca de sete mil nomes de gestores cujas contas foram julgadas irregulares, tornando-os inelegíveis. Esse número expressivo evidencia o esforço contínuo das Cortes de Contas no exercício de seu papel constitucional de controle, fiscalização e responsabilização.

No entanto, ao mesmo tempo que revela vigor institucional, o dado também suscita uma reflexão incômoda: se tantos são punidos, por que tão pouco muda? O volume de sanções não tem se traduzido em transformações duradouras nas práticas de gestão pública. O sistema, embora ativo, parece girar em torno de si mesmo, produzindo decisões, relatórios e listas que não rompem com as causas estruturais do problema. Trabalhar muito, lamentavelmente, não é garantia de resultados.

Esse descompasso entre atividade sancionatória e resultado prático indica que a mera punição individual, embora necessária, é insuficiente. O controle exercido pelos Tribunais de Contas, se quiser ser verdadeiramente efetivo, precisa mirar além da irregularidade concreta e buscar compreender as engrenagens que a tornam recorrente. É nesse ponto que o processo estrutural se apresenta como uma via promissora.

O processo estrutural oferece instrumentos conceituais e metodológicos capazes de reorientar a atuação das Cortes de Contas. Em vez de enxergar cada irregularidade como um evento isolado, ele

propõe olhar o fenômeno como parte de um sistema que precisa ser diagnosticado, corrigido e redesenhado. Ao lado da função fiscalizatória e sancionatória, surge uma função transformadora, que demanda diálogo institucional, acompanhamento contínuo e metas verificáveis.

Há razões sólidas para acreditar que os Tribunais de Contas estão em posição privilegiada para desenvolver essa forma de atuação. Primeiro, seus procedimentos são mais flexíveis que os do Poder Judiciário, permitindo adaptações às peculiaridades do processo estrutural, que exige etapas iterativas e soluções progressivas. Segundo, as Cortes de Contas contam com expertise técnica, eis que seus quadros são compostos por especialistas capazes de compreender em profundidade as causas materiais das deficiências administrativas. Terceiro, e talvez mais importante, as violações reiteradas que chegam ao exame dos Tribunais de Contas decorrem, muitas vezes, de falhas estruturais, tais como deficiências sistêmicas de planejamento, ausência de mecanismos de controle interno, incentivos distorcidos ou lacunas normativas.

Quando se reconhece que o problema é estrutural, muda-se também a forma de enfrentá-lo. O objetivo deixa de ser apenas identificar e sancionar o infrator, passando a ser reconstruir o sistema para que a falha não volte a ocorrer. Essa é uma mudança de paradigma: o foco desloca-se da irregularidade cometida para a prevenção da repetição.

Os processos estruturais têm mostrado sua utilidade em diversas áreas, como o sistema prisional, a saúde pública, o meio ambiente e a educação. Em todos esses campos, a experiência demonstra que soluções efetivas dependem da coordenação entre instituições, da participação social e do monitoramento contínuo dos resultados. Transportar esse raciocínio para o âmbito dos Tribunais de Contas é um passo natural e necessário.

Os desafios, contudo, não são pequenos. A adoção de uma lógica estrutural implica revisitar práticas arraigadas, superar resistências e

repensar o papel das instituições de controle. Exige também um esforço de construção doutrinária e metodológica, para adaptar os conceitos do processo estrutural às peculiaridades do processo de contas. É justamente essa lacuna que esta obra busca preencher.

Os organizadores e autores que integram este volume oferecem contribuições valiosas para o desenvolvimento de um modelo teórico e prático de processo estrutural nas Cortes de Contas. Eles demonstram, com profundidade e rigor, que o controle externo pode deixar de ser apenas um mecanismo de reação e tornar-se um instrumento de transformação, apto a induzir políticas públicas mais eficientes, transparentes e sustentáveis.

Ao leitor, esta obra oferece não apenas conhecimento técnico, mas também uma convocação ética. Pensar estruturalmente é reconhecer que as falhas do sistema não se corrigem com indignação ou com discursos punitivos, mas com planejamento, cooperação e compromisso coletivo. Exige compreender que o combate à corrupção e à má gestão não se vence apenas com mais processos, mas com melhores processos. Processos que aprendem, que acompanham, que transformam.

Que este livro inspire ministros, conselheiros, membros do Ministério Público, servidores das Cortes de Contas, gestores públicos e estudiosos do direito a pensar diferente, a experimentar novas formas de atuação e a perseguir soluções que sejam, ao mesmo tempo, juridicamente corretas e socialmente eficazes.

APRESENTAÇÃO

Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Márcio Luís de Oliveira

Organizadores

Esta obra, vinculada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UFMG, na trilha “Temas da Teoria do Direito Público”, com apoio institucional da cátedra do Centro de Excelência Jean Monnet, alinha-se diretamente à disciplina “A Teoria do Processo Estrutural Aplicável às Funções dos Tribunais de Contas: perspectivas contemporâneas do direito comparado e do direito comunitário europeu”, ministrada em docência colaborativa pelos organizadores deste livro.

A coletânea articula fundamentos teórico-práticos do processo estrutural e sua aplicação comparada em três eixos que se interpenetram: (i) o controle judicial e o desenho procedimental; (ii) o controle externo conduzido pelos Tribunais de Contas; e (iii) a efetivação de políticas públicas em contextos multipolares, com foco na participação, na transparência e na governança para soluções duradouras.

No prefácio, Edilson Vitorelli apresenta a linguagem e as categorias essenciais do processo estrutural, posicionando a obra no debate brasileiro contemporâneo e evidenciando o diálogo entre teoria e prática que perpassa os capítulos subsequentes.

O primeiro capítulo, de Ádamis Silva Oliveira Júnior, examina os desafios da multipolaridade nos litígios estruturais e seus desdobramentos no Projeto de Lei do Processo Estrutural (PL nº 3/2025) no Brasil. O texto demonstra como a presença de múltiplos sujeitos e interesses demanda técnicas procedimentais capazes de acomodar participação

ampliada, transparência e consensualidade, além de antecipar efeitos práticos do PL diante de casos complexos e difusos.

Em seguida, Aline Assis Salomão delimita, no segundo capítulo, o papel constitucional e os instrumentos de atuação do Ministério Público de Contas no contexto do processo estrutural brasileiro. Partindo de suas atribuições de fiscalização e de tutela do interesse público, a autora descreve mecanismos como representações, investigações, auditorias e acompanhamento sistemático, indicando como eles podem ser acionados para instaurar, estruturar e monitorar soluções voltadas ao controle externo.

No terceiro capítulo, Carlos Roberto Firme Filho sustenta a passagem de uma lógica processual civil estritamente contenciosa e bipolar para um procedimento administrativo estruturante, capaz de promover maior efetividade e participação nas decisões públicas. A proposta enfatiza que o desenho procedimental deve induzir colaboração, estabelecer metas e indicadores e, sobretudo, engajar atores estatais e sociais na implementação progressiva das medidas.

O quarto capítulo, de Gabriella de Souza Augusto, analisa as perspectivas do processo estrutural e a atuação dos Tribunais de Contas. Explora-se a capacidade desses órgãos para incorporar técnicas estruturais em auditorias e programas corretivos, ressaltando o papel de governança e de monitoramento com vistas à durabilidade das soluções.

No quinto capítulo, Marcílio Barenco Corrêa de Mello examina o processo estrutural à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, identificando balizas constitucionais e processuais que informam a aplicação dessas técnicas no controle externo, com atenção especial às competências, à cooperação institucional e à segurança jurídica.

A seu turno, no sexto capítulo, o supervisor da residência pós-doutoral junto à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Prof. Dr. Márcio Luís de Oliveira, mapeia as potencialidades de atuação dos Tribunais de Contas na conexão entre

processo estrutural e governança. O enfoque recai no alinhamento entre planejamento, capacidades institucionais, gestão por resultados e *accountability*, de modo a transformar recomendações e decisões em mudanças organizacionais sustentáveis.

O sétimo capítulo, de Mariana Bueno Resende, avalia o PL nº 3/2025 sob a ótica dos processos nos Tribunais de Contas. A autora destaca desafios concretos, como a identificação do litígio estrutural no caso concreto, a eventual sobreposição de competências, a instauração *ex officio*, bem como o uso ainda incipiente de práticas consensuais. O texto recomenda cautela ao transplantar regras do processo judicial para o controle externo e sugere ajustes de desenho procedimental.

No oitavo capítulo, Pedro Américo Beneciuti dos Santos sustenta que, em razão de sua vocação técnica, cooperativa, pedagógica e fiscalizatória, os Tribunais de Contas podem se mostrar particularmente aptos para conduzir processos estruturais em problemas policêntricos de políticas e serviços públicos, propiciando soluções concertadas, supervisionadas e orientadas por evidências.

Por fim, no nono capítulo, Rafael Santos Arrieiro evidencia a centralidade dos precedentes judiciais obrigatórios na condução de processos estruturais, articulando-os ao devido processo legal e ao Código de Processo Civil. A estabilização de entendimentos e a coerência decisória reforçam a previsibilidade e a efetividade das medidas estruturais no médio e no longo prazo.

A coletânea sistematiza academicamente categorias de processo estrutural e oferece um roteiro prático de aplicação do processo estrutural no âmbito dos Tribunais de Contas, com ênfase na gestão da multipolaridade, na participação ampliada e na cooperação interinstitucional. Ao integrar técnicas estruturais à governança pública, o livro propõe que auditorias operacionais, recomendações e programas corretivos sejam desenhados com metas, indicadores e ciclos de acompanhamento, favorecendo a transparência, o aprendizado institucional e

a execução escalonada. O exame crítico do PL nº 3/2025 sob a perspectiva do controle externo e a valorização dos precedentes obrigatórios contribuem para a segurança jurídica e a durabilidade das soluções.

Espera-se, assim, impactar a prática do controle externo e orientar administrações nacionais e subnacionais na resolução de problemas administrativos complexos e irradiantes – mediante arranjos concertados e monitorados, voltados à efetivação de políticas públicas e à melhoria contínua dos serviços públicos e à gestão administrativa brasileira.

OS DESAFIOS DA MULTIPOLARIDADE NOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS E OS SEUS DESDOBRAMENTOS NO PROJETO DA LEI DE PROCESSO ESTRUTURAL NO BRASIL: PONDERAÇÕES, PREDIÇÕES E PERSPECTIVAS

The challenges of multipolarity in structural disputes and their developments in the project of the Structural Process Law in Brazil: weights, predictions and perspectives

Ádamis Silva Oliveira Júnior

Mestrando em Direito e Justiça pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bacharel em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

RESUMO

Os *litígios estruturais*, sobremodo quando intencionado o seu tratamento por via judicial, impõe desafios profundos à obtenção de um tratamento processual adequado às suas particularidades. A *multipolaridade*, embora apresentada pela literatura científica como propriedade não essencial, não imprescindível ou mesmo renunciável quando da constatação dessa natureza de litígio, constitui característica infligidora de obstáculos custosos quando verificada, o que se opera com frequência. Isto posto, o presente artigo se propõe a investigar os efeitos e as repercussões processuais da incidência do fenômeno da *multipolaridade* nos litígios estruturais, de modo a identificar as suas problemáticas e a perquirir suas possíveis soluções. Como plano de fundo, o trabalho percorre seu itinerário à sombra da tramitação do Projeto da Lei de Processo Estrutural no Brasil, cujos dispositivos são examinados na intenção de verificar a existência de mecanismos adequados ao tratamento da *multipolaridade* e as suas implicações. Por metodologia, o trabalho adota o nível de pesquisa crítico-analítico, o que o faz valendo-se também dos procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental, de modo a examinar o texto do projeto de lei à luz da doutrina jurídica e da legislação pertinente à temática.

Palavras-chave: Processo estrutural; Litígio estrutural; Multipolaridade; Processo civil.

ABSTRACT

Structural disputes, especially when intended their treatment by judicial way, imposes profound challenges to obtain a procedural treatment adequate to its particularities. Multipolarity, although presented by the scientific literature as a non-essential property, not indispensable or even renounceable when this nature of litigation is ascertained, constitutes an inflicting characteristic of costly obstacles when verified, which occurs frequently. This article aims to investigate the effects and procedural repercussions of the incidence of multipolarity in structural disputes, in order to identify their problems and seek their possible solutions. As background, the work goes through its itinerary in the shadow of the Structural Process Law Project in Brazil, whose devices are examined with the intention of verifying the existence of appropriate mechanisms for the treatment of multipolarity and their implications. By methodology, the work adopts the level of critical-analytical research, which also makes use of bibliographical and documentary research procedures, in order to examine the text of the bill in the light of legal doctrine and relevant legislation concerning the subject.

Keywords: Structural process; Structural litigation; Multipolarity; Civil procedure.

1 Introdução

Com a elaboração do anteprojeto da Lei do Processo Estrutural no Brasil e o início da sua tramitação sob a forma de projeto de lei no Senado Federal, acentuam-se cada vez mais as discussões acerca do *processo estrutural* e as ressonâncias jurídicas, sociais, políticas e econômicas da sua adoção no contexto pátrio.

Sob o propósito de trazer contribuições à dimensão jurídica desse tópico, dedica-se o presente artigo a conjecturar parte dos desafios impostos à opção processual em evidência, tal como se detém sobre as possíveis respostas e soluções às problemáticas intrínsecas a esse modo de tratamento judicial dos litígios estruturais.

Nessa direção, investiga-se a probabilidade de incidência do fenômeno da *multipolaridade* nos litígios estruturais e as suas repercussões processuais questionando:

- (I) O que constitui a *multipolaridade* nos litígios de natureza estrutural?
- (II) Quais são as problemáticas decorrentes da sua incidência?
- (III) Como é possível mitigar as dificuldades provenientes da *multipolaridade*?
- (IV) Apresenta o projeto da Lei de Processo Estrutural e os mecanismos adequados a esse tratamento?

Por essas vias, mediante o nível de pesquisa crítico-analítico e os procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental, examina-se o texto do projeto sob os prismas fornecidos pelas discussões empreendidas por autores como Edilson Vitorelli, Sérgio Arenhart, Didier Jr., Zaneti Jr., Rafael Alexandria, Silva Neto, entre outros.

Compreendendo a ideia de *multipolaridade* e as circunstâncias que lhe cercam, presta-se o trabalho à estipulação de soluções que, ao fim – curiosamente –, parecem trazer consigo outras novas dificuldades, o que invoca a necessidade de uma cada vez mais prudente, ponderada e criteriosa discussão da difícil missão que o Poder Judiciário do Brasil parece, a essa altura, chamar para si.

2 *Multipolaridade: “baixo grau de determinância” e elevado grau de problematicidade*

A ciência processual – pela capacidade teórica, sistemática e analítica que lhe é peculiar – tem envidado esforços para examinar o *processo estrutural* e descortinar as particularidades, as características e as minúcias que lhe dizem respeito e lhe distinguem de tudo o quanto se tem experimentado na processualística de até então. Esse movimento de análise e racionalização – que ora se debruça sobre a experiência estrangeira para compreender o que já existe, ora se

volta para a conjectura interna em um movimento de postulação do que poderá existir – concebeu um estado da arte de razoável sistematização do que se entende por *processo estrutural* e o que o caracteriza.

Em vista do sucesso dessa vontade de metodização, é que se verificou a necessidade da existência de determinadas feições ou atributos específicos para que um *processo estrutural* possa assim qualificar-se. Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira (2020, p. 107-108), por exemplo, separam em características típicas essenciais e em características típicas, mas não essenciais, os atributos verificáveis nessa categoria processual.

Assim, constituem o primeiro grupo aqueles elementos substanciais na constituição de um *processo estrutural*, quais sejam eles: a existência de um *problema estrutural*; a necessidade de busca pela implementação de um estado ideal de coisas; a conveniência de um procedimento bifásico em sua dinâmica; a exigência de flexibilização do procedimento; e, por fim, o emprego da *consensualidade* em suas múltiplas etapas (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 114).

Por outro lado, no que pertence ao segundo grupo, entendem esses autores que a *multipolaridade*, a *coletividade* e a *complexidade* são propriedades que podem surgir em um *processo estrutural*, entretanto, sem constituírem elementos indispensáveis¹ à sua caracterização, de modo que pode “o processo estrutural existir sem elas” (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 110).

Nesse íterim, embora apareça o elemento da *multipolaridade* como um fator menos determinante ou mesmo não essencial na constatação de um *litígio estrutural*, a sua possibilidade de existência merece – ainda assim – profunda atenção e cuidado, pois, uma vez verificada, a sua incidência acarreta inúmeros desdobramentos que, se

¹ Matheus Galdino (2019, p. 140), em sua elogiável dissertação, chama atenção nesta questão para outros modos de categorização das características típicas, mas não essenciais, denominando-as também de *características não imprescindíveis* ou *renunciáveis*.

não tratados, produzem profundos desafios à efetividade dessa forma outra de tratamento processual.

2.1 A incidência da *multipolaridade* e as suas repercussões

A incidência da *multipolaridade* se verifica quando há no *litígio estrutural* a existência de múltiplos polos de interesse que se edificam sobre o objeto do conflito e que precisam ser adequadamente considerados. Como ilustra Arenhart,

O conflito, nesses casos, não pode resumir-se a uma pretensão de A, que se sujeita à resistência de B. Nesses conflitos, concorrerão diversos interesses, de uma multiplicidade de sujeitos, com pontos de vista concorrentes ou divergentes, e que sem dúvida merecem ser ouvidos e ponderados para a adequada solução do litígio (Arenhart, 2017, p. 424).

Mesmo considerada *não imprescindível*, não raro os efeitos dessa característica *renunciável* se operam. Na verdade, “os mais típicos dos processos estruturais são os processos coletivos em que ocorrem o fenômeno da múltipla incidência” (Galdino, 2019, p. 144), quando múltiplos atores e múltiplos interesses são invocados de forma tal que não pode o *processo estrutural* se desenvolver sem considerá-los, sob pena de malograr em seus objetivos e perpetuar os *problemas estruturais* enfrentados.

O emblemático caso *Brown x Board of Education of Topeka*, a princípio, para além da sua força simbólica como precedente inaugural do que culminou na *structural reform* da jurisprudência norte-americana, peculiariza-se por revelar, em seu curso, feições desse fenômeno da *multipolaridade*. Como anota Moreira dos Santos (2020, p. 47), no afã da superação dos dramas causados pela segregação racial nas escolas públicas dos Estados Unidos, não bastou a mera declaração de inconstitucionalidade prolatada pela Suprema Corte norte-americana sobre a legislação segregacionista vigente para que os efeitos causados pela

cruel separação entre negros e brancos fossem extintos. Na verdade, junto à decisão,

Toda uma estrutura precisava ser modificada, com exigência de novos procedimentos para escolha dos alunos; novos critérios de construção de escolas; a substituição dos corpos docentes; a revisão do sistema de transportes público para acomodar novas rotas; nova alocação de recursos entre escolas e atividades; a modificação do currículo; o aumento de verbas; novos sistemas de informação para monitorar o desempenho da organização, entre outros. (Santos, 2020, p. 47)

Sob essas circunstâncias, interagiam entre si os multiformes interesses dos gestores escolares, dos corpos docentes, dos alunos, das famílias, das entidades públicas, dos entes políticos, enfim, todos esses – além de tudo – influenciados por ordens de natureza cultural, política e ideológica que se digladiavam. É por condições exemplificativas essas que somos levados a concordar com Matheus Souza Galdino na perspectiva de que, em linhas gerais,

O processo estrutural: a) é um ato jurídico complexo que tem por ato final uma transição não imediata entre estados de coisa; b) serve para a produção de normas-princípio e normas-regra, estabelecendo os fins e os meios para alcance da transição que tem por objeto; e c) *gera uma relação jurídica com uma tendência ao fenômeno da multipolaridade*. (Galdino, 2019, p. 133, grifo nosso)

Por isso que, mesmo considerada pela literatura especializada como característica típica, mas *não essencial, não imprescindível* ou mesmo *renunciável*, permanece a *multipolaridade*, ainda assim, como “uma das características mais marcantes do litígio estrutural” (Arenhart, 2017, p. 423), sobretudo porque sua incidência provoca repercussões várias nas correntes que deságuam em um *processo estrutural*, a saber:

- i. na definição dos grupos impactados e dos objetos do litígio;
- ii. nas formas de representação e participação dos múltiplos polos verificados;
- iii. nos modos com que a necessária *consensualidade* obterá acordos diante desse fenômeno;
- iv. nos mecanismos com que serão empreendidos os deveres de transparência e comunicação diante dos múltiplos interessados;
- v. e, entre outros fatores tantos, na própria eleição das medidas resolutivas do conflito quando, não raro, essas são plurais, conflitantes e diversas.

Por essas razões, os *litígios estruturais*, sobretudo aqueles marcados pelos desdobramentos da *multipolaridade*, solicitam um tratamento diferenciado que reclama técnicas, procedimentos e institutos processuais mais amplos do que aqueles assimilados pela lógica bipolar-adversarial do processo civil tradicional. Uma vez confirmada essa necessidade, está-se diante da inevitabilidade da chegada de um momento de confecção de um sistema processual estrutural. Afinal de contas, na medida em que as soluções resultantes do processo civil clássico parecem insuficientes e aparentam acertar na perpetuação ou repetição dos conflitos, ainda mais naqueles que envolvem políticas públicas, não há alternativa senão assimilar uma nova porta processual onde haja acesso a uma solução mais ampla, segura, legítima e democrática dos *litígios estruturais*.

3 O projeto da Lei de Processo Estrutural do Brasil: das formas de tratamento da *multipolaridade* à assombração dos velhos fantasmas

O anteprojeto da Lei de Processo Estrutural do Brasil, que a esse tempo já tramita na forma de projeto de lei (PL n.º 03/2025) no Senado Federal,² reconhece a natureza potencialmente *multipolar* dos *litígios estruturais* e, ao longo dos seus dispositivos, parece apresentar técnicas e mecanismos atentos às suas repercussões. É de tal sorte o cuidado dado pela Comissão de Juristas a esse aspecto que a *multipolaridade* aparece como a primeira das características³ atribuídas aos *problemas estruturais* quando da elucidação normativa do objeto da nova proposta processual.

Além disso, no mesmo dispositivo em que se encontra esse elenco exemplificativo das características intrínsecas aos *litígios estruturais*, definiu também o *legislador* que “o âmbito de aplicação do processo estrutural é a ação civil pública, de modo que os processos estruturais são processos coletivos”, resolvendo que “o processo estrutural regula-se pelas disposições da Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, e, supletiva e subsidiariamente, pela Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015”⁴ (Brasil, 2025).

Nesse diapasão, eis uma opção curiosa que merece atenção diante de todas aquelas problemáticas e repercussões alvos das

2 No fim de janeiro de 2025 (31/01), o senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG) protocolou o Projeto de Lei n.º 3/2025, cujo texto, sob relatoria do professor Edilson Vitorelli, foi proveniente da Comissão de Juristas presidida por Augusto Aras até que encerrada em dezembro de 2024.

3 Diz o texto do projeto: “Art. 1.º Esta lei disciplina as ações civis públicas destinadas a lidar com problemas estruturais. § 1.º Os problemas estruturais são aqueles que não permitem solução adequada pelas técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo, e que se caracterizam por elementos como: I – *multipolaridade*; II – impacto social; III – prospectividade; IV – natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias; V – complexidade; VI – existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e VII – intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada” (Brasil, 2025, grifo nosso).

4 Excerto do art.1.º, § 2.º, do projeto da Lei de Processo Estrutural.

preocupações de mais cedo. Isso porque a escolha de regulação do processo estrutural colocando-o sob a égide das disposições da Lei de Ação Civil Pública⁵ indica o risco de a novel legislação processual já nascer assombrada pelos fantasmas do passado, sobretudo no que vai de encontro à *multipolaridade*.

3.1 Legitimidade *ex lege*: as dificuldades remanescentes da tutela coletiva

O microssistema do processo coletivo no Brasil, cujo regramento se revela de forma mais perceptível pelo Código de Defesa do Consumidor,⁶ pela Lei de Ação Popular⁷ e, sobretudo, pela Lei de Ação Civil Pública,⁸ elegeu o modelo representativo de legitimidade para a propositura das ações voltadas para a tutela coletiva. Isso quer dizer que, “em qualquer ação dessa natureza, a pretensão deduzida estará vinculada a uma coletividade, categoria, classe ou grupo, bem como a indivíduos, não pertencendo o bem tutelado, com exclusividade, às partes formais do processo” (Roque, 2009, p. 171).

Assim, como esclarece Vitorelli, adotou a legislação pátria um modelo em que “algum sujeito que não titulariza o direito material, ou, pelo menos, não titulariza a totalidade dele, é legitimado pela ordem jurídica para conduzir um processo cuja decisão, ao final, terá efeitos sobre a sociedade titular do direito litigioso” (Vitorelli, 2018, p. 5). É o

5 Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

6 Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

7 Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.

8 Como esclarece Vitória de Sousa Pontes, “Esse microssistema é composto, em seu núcleo, pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC), pela Lei da Ação Civil Pública e pela Lei da Ação Popular. O mesmo conta ainda com diversas leis avulsas, como a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei do Mandado de Segurança. É articulado também, em um diálogo de fontes, com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) e o Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15)”. Cf. PONTES, Vitória de Sousa. Os critérios de verificação da representatividade adequada e a prática do modelo representativo brasileiro. **Revista ANNEP de Direito Processual**, v. 2, n. 2, p. 61-75, jul./dez. 2021. p. 62.

que está cristalino, destarte, no art. 5º da Lei de Ação Civil Pública,⁹ onde está o rol taxativo de entes públicos e de pessoas jurídicas de direito privado legitimadas para a propositura da ação correspondente.

Esse modo de legitimação, que por ser definido por efeito da lei se intitula *legitimação ex lege*, curiosamente, dentro da realidade já existente do microsistema do processo coletivo, reúne críticas contundentes. Para Sérgio Arenhart,

A opção do direito nacional pela legitimação *ex lege*, atribuída a instituições normalmente afastadas da realidade da controvérsia (v.g., o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados e os Municípios) acaba por conceber um processo muitas vezes “descolado” da realidade. É comum que a pretensão deduzida no processo não represente exatamente a tutela que a sociedade deseja ou aquela de que necessita. (Arenhart, 2017, p. 426)

Por força dessas circunstâncias, encontra-se diante das problemáticas remanescentes – aqueles fantasmas dos quais se falou – da provável ausência de correspondência entre as aspirações dos autores coletivos e as vontades legítimas dos entes por eles representados. Nessa senda, não é difícil supor como, em um contexto de multiplicidade de polos de interesses e de sujeitos, essa dificuldade está na iminência de apresentar-se de forma superlativa.¹⁰

9 “Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I – o Ministério Público; II – a Defensoria Pública; III – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV – a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V – a associação [...]” Cf. BRASIL. Presidência da República. Lei n. 7.347/85. 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**, Brasília, seção 1, p. 10.649, 27 jul. 1985.

10 Na preocupação de Arenhart (2017, p. 428), “Se isso é grave nos processos coletivos de forma geral, isso é ainda mais grave quando se pensa em processos estruturais. Porque estes processos estão vocacionados a lidar com grandes conflitos, em que convergem *vários interesses distintos*, e porque nesses tipos de controvérsias, impõe-se dar ao magistrado a dimensão de todo o problema, é absolutamente imprescindível que todas as posições possam participar do processo”.

Nesse cenário, pode-se conjecturar que, diante da opção legislativa de construir no Brasil um tratamento processual diferenciado para os *litígios estruturais* ainda sob os auspícios da Lei de Ação Civil Pública que aí está, essa adversidade preexistente permanece. Assim, restando o problema da *representatividade adequada*¹¹ não resolvido, o que salvaria a premente inovação processual à *brasileira* dos reveses da *representação fictícia*¹² agravada pelos desafios impostos pelos conflitos que – por força da *multipolaridade* – comportam, inclusive, graus de conflituosidade interna entre as próprias coletividades envolvidas?

3.2 Ampliação dos regimes de participação: uma solução possível

Como alerta Arenhart,

se os processos estruturais são uma realidade irrenunciável, é essencial que eles sejam tratados da forma adequada, garantindo-se um mínimo de aderência entre os resultados obtidos e os anseios dos interesses e dos grupos envolvidos. É também indispensável que as pessoas e os interesses possam ter voz, a ponto de não ser negligenciados pela atividade jurisdicional. (Arenhart, 2017, p. 448)

Isto posto, urge a necessidade inadiável de trazer à baila técnicas e mecanismos processuais que, para além da otimização do grau

11 Sobre o tema, *vide* PONTES, Os critérios de verificação da representatividade adequada e a prática do modelo representativo brasileiro, *op. cit.*; e ROQUE, André Vasconcellos. O que significa representatividade adequada? Um estudo de direito comparado. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, p. 171-198, jul./dez. 2009.

12 A expressão é de Arenhart, quando discorre que “o que se observa nos processos coletivos é que a ‘representação’ – pelo legitimado coletivo – dos interesses metaindividuais e individuais de massa postos em discussão é (ou pode ser), em grande medida, *fictícia*. Prevalece, em suma, a vontade do autor coletivo, tanto na determinação da lide, como na condução do processo. E essa vontade, obviamente, pode ser bastante diversa daquela que de fato é manifestada pela sociedade ou pelo grupo em favor de quem se atua”. Cf. ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 427, grifo nosso.

de correspondência entre a atuação dos legitimados coletivos e as múltiplas coletividades representadas, assegurem também a própria colaboração dos polos interessados a um aspecto de resolução mais legítima e democrática dos *litígios estruturais*.

Como caminhos possíveis, surgem as alternativas de ampliação dos regimes de participação no *processo estrutural* por meio de técnicas, inclusive, mais habituais em universos outros, como na própria atividade política¹³ e até mesmo no mister empresarial.¹⁴ Trata-se, aqui, de uma manifestação do movimento de flexibilização que alcança toda a lógica de funcionamento do *processo estrutural*. Nesse caso, cuida-se da flexibilização da lógica bipolar-adversarial do processo civil clássico, quando se tenta superar o raciocínio dual manente, posto que “as fórmulas tradicionais de intervenção pensadas para os processos individuais não são suficientes para garantir participação ampla nos processos estruturais” (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 126).

3.2.1 As exigências do procedimento bifásico e as técnicas aplicáveis

Se deve o *processo estrutural* organizar-se num procedimento bifásico¹⁵ – em que na primeira etapa se estabelece uma *norma-princípio* (delimitadora dos fins a serem alcançados) e em que na segunda etapa se decide uma *norma-regra* (delimitadora dos modos com que se

13 Por exemplo, o emprego de audiências públicas comuns ao exercício das atividades dos poderes Legislativo e Executivo no âmbito da elaboração de políticas públicas.

14 Fala-se das técnicas de acordo e de negociação, evidentemente costumeiras na dinâmica das atividades empresariais.

15 À luz de Galdino, “Todo processo estrutural se direciona para um ato (decisão) que expressa uma norma jurídica de conteúdo aberto, indicando um resultado, ou um objetivo (norma-princípio), bem como que estrutura o modo como se deve alcançar o resultado prescrevendo condutas que devem ser observadas ou evitadas (norma-regra)”. Cf. GALDINO, Matheus Souza. **Elementos para uma compreensão tipológica dos processos estruturais**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019. p. 46.

alcançarão os resultados) –, cada momento processual há de comportar diferentes exigências resolúveis com diferentes métodos de participação.

No que diz respeito à primeira fase, que tem por objetivo “a constatação da existência do problema estrutural e o estabelecimento de uma meta, um objetivo geral a ser atingido” (Corrêa, 2021, p. 121), é nítida a necessidade da reunião do mais amplo repertório de informações sobre o litígio e da mais clara definição dos grupos atingidos pelo *conflito estrutural* e os desdobramentos da sua resolutividade. Por essa imposição é que se ergue a necessária abertura do processo à participação dos interessados, tal como dos terceiros capazes de contribuir com essa elucidação inicial.

Já que “as fórmulas tradicionais de intervenção pensadas para os processos individuais não são suficientes para garantir participação ampla nos processos estruturais” (Didier Jr., Zaneti Jr., Oliveira, 2020, p. 126), surge como alternativa elementar a possibilidade de realização de audiências públicas, nas quais a oitiva dos grupos afetados deve ser empreendida seguida da audição dos especialistas canalizados pela natureza do *problema*.

Para Vitorelli, existe uma espécie de superestima na capacidade contributiva das audiências públicas porque, apesar de atribuírem um caráter democrático à *decisão estrutural*, as audiências públicas “são insuficientes para servir habilmente à verificação das opiniões de uma sociedade plural de interessados” (2021, p. 243), pois,

como as audiências públicas são contaminadas pela ideia de que se deve permitir a presença e manifestação de todos, mas sem definir o escopo da reunião, o que se obtém recorrentemente, são baixos índices de comparecimento e representatividade presentes, dada a percepção de inutilidade do ato entre os destinatários. (Vitorelli, 2021, p. 244)

Apesar disso, não deixa a *audiência pública* de ser mecanismo pertinente porque – mesmo manifestas suas dificuldades – permanece

ainda como um método factível de compreensão das feições do *problema estrutural*, cujo sucesso se vinculará mais à sua tentativa do que ao seu desejo de perfectibilidade.

Para além das *audiências públicas*, a flexibilização do processo rumo a uma maior concorrência das formas de participação de terceiros – entre as quais a admissão mais habitual dos institutos de *assistência* e de *amicus curiae*, por exemplo – também parece salutar. Isso porque, ainda que estejam claros os contornos dos grupos, sujeitos ou coletividades tocadas pelo *conflito estrutural*, a ampliação da participação do processo para terceiros permite um percurso de maior “enfrentamento da complexidade inerente à reforma estrutural”, já que, “sem essa pluralidade de atores, estaríamos a jogar o xadrez sem todas as peças, lacuna que poderia comprometer o êxito da operação” (Silva Neto, 2019, p. 86).

Ao lado dessas opções, adita-se a opção de comportar medidas de participação de especialistas por meio da designação de técnicos, peritos e consultores com expertise sobre os *problemas estruturais* postos à mesa. Recai essa escolha não apenas sobre o fenômeno da *multipolaridade*, mas também sobre as feições da *complexidade* dela decorrente. Ao fim e ao cabo, reconhecida a existência de múltiplos polos de interesse no *litígio estrutural*, natural se torna a existência de múltiplas perspectivas de solução dos seus problemas.¹⁶ Como indica Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira,

16 A título de exemplo desse tipo de cenário, recorda-se, na letra de Vitorelli, o Caso Mariana: “O litígio decorrente do desastre ambiental de Mariana, ocorrido em 5 de novembro de 2015, é o exemplo prototípico de um litígio coletivo irradiado. Nesses casos, a conflituosidade é elevada, uma vez que as pessoas sofrem lesões significativas o bastante para querer terem suas vozes ouvidas, mas essas lesões são distintas em modo e intensidade, o que potencializa as diferenças em suas pretensões. A sociedade está em conflito não apenas com o causador do dano, mas também consigo mesma. Embora o desastre de Mariana seja posterior ao desenvolvimento original do conceito de litígio irradiado, os estudos empíricos do caso demonstram a presença das características previstas pela teoria. Os subgrupos sociais atingidos pela tragédia divergiram frontalmente acerca do modo como a tutela jurisdicional para o caso deveria ser buscada, rompendo com a ideia, tradicionalmente defendida, de que os direitos coletivos são indivisíveis e de que a satisfação de um significa, automaticamente, a satisfação de todos, como tradicionalmente pensava a doutrina brasileira do processo coletivo”. Cf. VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo: Ed. RT, v. 284, p. 333-369, 2018. p. 3.

a noção de complexidade está fortemente relacionada à noção de multipolaridade: a diversidade de interesses envolvidos tende a multiplicar as possibilidades de tutela. Percebe-se claramente que neste tipo de situação há elevada conflituosidade interna entre os grupos atingidos e até mesmo dentro do próprio grupo. (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 114)

Daí por que a habilitação de sujeitos ou entidades de perícia técnica, econômica e científica no processo se torna técnica indispensável, não somente porque sua participação potencializa a construção adequada das medidas executivas, mas porque auxilia também na mitigação do *déficit informacional do julgador*,¹⁷ que não pode se dar o privilégio de conduzir *processos estruturais* sem atentar para os cuidados referenciais e intelectivos necessários.

Todas essas técnicas e mecanismos exemplificados, embora inicialmente vinculados à primeira fase do procedimento bifásico, nesta não se extinguem ou se esgotam. Decerto, estendem-se as técnicas de ampliação do regime de participação no *processo estrutural* também à sua segunda fase, pois – peculiaridade do *processo estrutural* –, diferentemente do processo clássico, sobrevive na segunda fase a possibilidade das atividades de cognição. Tal como indica Corrêa,

É natural que na implementação do plano (que pode ser compulsória ou negociada), normalmente de médio e longo prazo, surjam dificuldades ou eventos imprevistos, ou, ainda, as medidas até então definidas mostrem-se, na prática, insatisfatórias ou insuficientes. Também é possível que surjam controvérsias sobre questões ou fatos novos que, de alguma forma, gravitem em torno do problema central. Nesse sentido, será necessária a tomada de novas decisões judiciais, para dirimir estes problemas (o que

17 MARÇAL, Felipe Barreto. Processos estruturantes, p. 80 *apud* CORRÊA, Renato Manente. Processo estrutural como método adequado para o controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites. **Revista da Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo – REGESPGE-SP**, v. 12, p. 111-137, jan./dez. 2021. p. 124.

pode implicar, inclusive, nova produção probatória), ou mesmo a reelaboração do plano até então estabelecido. (Corrêa, 2021, p. 125)

Por esse arranjo de contingências é que as técnicas de participação se conservam como possibilidade também na fase de implementação da *decisão estrutural*, de modo que, reconhecida sua necessidade, não se pode rejeitar o empreendimento dos respectivos mecanismos.

3.3 Os cuidados do projeto da Lei de Processo Estrutural e a previsão das técnicas participativas

Da forma que se anotou de início, o projeto da Lei de Processo Estrutural do Brasil demonstra ter envidado atenção ao elemento da *multipolaridade*, sobretudo quando o elencou como uma das características típicas dos *problemas estruturais* por ocasião do seu dispositivo inaugural (art. 1º, §1º, I). Se vigilante diligentemente para o tratamento adequado das repercussões inerentes à probabilidade dos múltiplos polos de interesse, resta verificar os modos com que o projeto se organiza para a sua coordenação.

A começar pela fixação das normas fundamentais que conduzem o *processo estrutural*, parecem ser estabelecidas direções que convergem rumo às discussões e preocupações sinalizadas há pouco. Se assim o é, analise-se o texto legislativo acuradamente fracionado a seguir.

Art. 2º São normas fundamentais do processo estrutural:

[...]

II – primazia de técnicas que compatibilizem a tutela efetiva do direito com as capacidades institucionais e as atribuições dos poderes e dos agentes tomadores de decisão;

III – diálogo entre o juiz, as partes e os demais interessados, inclusive os potencialmente impactados pela decisão, para a

construção de um contraditório efetivo na busca da solução plural e adequada;

IV – participação dos grupos impactados, mediante a realização de consultas e audiências públicas e outras formas de participação direta e indireta;

[...]

VIII – tratamento isonômico dos indivíduos pertencentes aos grupos impactados; [...]. (Brasil, 2025)

Nitidamente, nota-se que o *legislador* imprimiu desde logo feições processuais que se aproximam daquelas necessidades de abertura, flexibilização e participação necessárias à construção de um processo estrutural legítimo, plural e democrático. A disposição dessas direções essenciais é inescusável porque, se não as tivesse estabelecido, a regulação do *processo estrutural* pela Lei de Ação Civil Pública corrente culminaria na reincidência das dificuldades já verificadas sobre a *legitimação ex lege*. É dizer que, não estipulando a ampliação do regime de participação direta e indireta como o fez, reprisaria no *processo estrutural* os transtornos preexistentes do modelo de representação vigente, quais sejam eles: i) o risco de desconexão entre representante e representados (Vitorelli, 2021, p. 298); ii) o divórcio entre as pretensões do autor coletivo e os interesses dos grupos afetados (Arenhart, 2017, p. 31); e iii) a impossibilidade de uma construção plural e democrática da resolução do litígio (Corrêa, 2021, p. 123).

O desenho que se revela, portanto, parece acertado e, preliminarmente, transparece certa providência diante daquelas angústias primeiras. Contudo, o comando dado pelas normas fundamentais, *de per se*, é insuficiente, visto que supõe direções sem discriminar cabalmente suas vias. Passa-se, pois, à procura das normas materializadoras desses comandos.

Ao pôr os olhos sobre o texto do art. 8º do Projeto de Lei nº 3/2025, serão encontradas as disposições que interessam. Leia-se a fração que importa:

Art. 8º Estabelecido o caráter estrutural do processo, o juiz deverá, com a participação das partes e, preferencialmente, com o consenso entre elas, verificar a pertinência da aplicação, entre outras, das seguintes técnicas processuais, de acordo com as peculiaridades do caso:

I – admissão de pessoas ou entidades representativas dos grupos impactados pelo litígio;

II – realização de reuniões ou consultas técnicas ou comunitárias;

III – realização de audiências públicas, com definição de metodologia adequada às características do litígio;

[...]

VI – designação de perito, consultor ou entidade que possa contribuir com o esclarecimento das questões técnicas, científicas ou financeiras envolvidas no conflito, bem como com o desenvolvimento das atividades de participação social;

VII – intimação de pessoas que tenham contribuições técnicas ou poder decisório sobre as questões controvertidas, para que participem de audiências designadas, independentemente de serem ou não partes no processo; [...]. (Brasil, 2025)

Se a *multipolaridade* e a *complexidade* a ela vinculada ou dela decorrente são mesmo características contingentes, parece o projeto da Lei de Processo Estrutural ter efetivamente se municiado para o enfrentamento dos seus imanentes desdobramentos. Para não se mergulhar na redundância de confirmar a perceptível coincidência entre os mecanismos assentados pelo projeto junto às ideias que com antecedência se enunciou, são feitas a seguir apenas algumas ponderações finais sobre essas técnicas mesmas.

A despeito de serem cruciais para a superação das dificuldades impostas pelo modelo de representação vigente, mesmo a opção de ampliação dos regimes de participação processual descortinará desafios à sede de êxito dedicada aos *processos estruturais*. Isso porque,

sobretudo no que diz respeito às técnicas que concebam um modo de participação mais direta dos grupos interessados,

como saber se o interesse de todo o grupo está posto no processo? E, em relação a interesses despersonalizados (a exemplo dos difusos e coletivos), será mesmo possível dizer que a vontade das pessoas que compõem o grupo, ou das pessoas que são ouvidas em nome da sociedade, traduz de fato a vontade metaindividual? (Arenhart, 2017, p. 9)

Além dessas inquietudes,

é certo que em um processo estrutural, caracterizado por um conflito multifacetado, há inúmeros interesses divergentes. A permissão de que todos esses interesses venham para o processo pode gerar – e muitas vezes vai gerar – um processo impossível, dada a multiplicidade de partícipes da relação processual, que terão o direito de intervir a todo momento. (Arenhart, 2017, p. 9)

As preocupações de Arenhart, tomadas de empréstimo neste artigo, precisam mesmo ser destacadas porque transparecem as provações de uma possível novel disciplina processual que, mesmo con-tornando de forma precisa embaraços difíceis, nas próprias soluções que traz já se impõem outras árduas dificuldades. Não se assevera ou se estipula assim com a finalidade de desencorajar ou desestimular uma opção cheia de méritos. Assevera-se e se estipula porque é muito espinhosa a possibilidade de tratamento processual que neste afã o Poder Judiciário chama para si,¹⁸ não podendo jamais abandonar, a

18 A saber, mais recentemente – em junho de 2025 –, o plenário de Conselho Nacional de Justiça, por força do julgamento do Ato Normativo 0002808-31.2025.2.00.0000, aprovou recomendação que estabelece parâmetros e diretrizes norteadoras para a identificação e condução de processos estruturais no âmbito do Poder Judiciário brasileiro. A decisão transparece o interesse corrente do Poder Judiciário na opção processual discutida, ainda que a regulamentação efetiva do *Processo Estrutural* esteja sob a égide da iniciativa do Poder Legislativo, sobretudo no que tange à tramitação do Projeto de Lei nº 3/2025 no Senado Federal.

essa altura, o olhar prudente diante dos obstáculos e das disfunções que depressa insurgirão.

4 Considerações finais

No poema “A bomba suja”, diz o poeta Ferreira Gullar que “Quem fala em flor não diz tudo. Quem fala em dor diz demais” (Gullar, 2015, p. 202).

O artigo que doravante se encerra preocupou-se em pormenorizar uma pequena fração da vasta dimensão de desafios que se impõem ao desejo de tratamento judicial dos *litígios estruturais*. Por meio da compreensão do fenômeno da *multipolaridade* e do esquadrinha-mento das suas repercussões, buscou-se investigar não apenas os modos com que a multiplicidade de polos de interesse produz efeitos nos *processos estruturais*, mas também como a força dos seus impactos pode ser contornada. Com base nas técnicas de ampliação de regime de participação, verificou-se que as dificuldades remanescentes do modelo representativo podem ser parcialmente superadas e que, uma vez acolhidas, vestem o *processo estrutural* das feições plurais e democráticas necessárias ao tratamento da *multipolaridade*.

Mas, se *quem fala em flor não diz tudo*, foi preciso dizer ainda um pouco das dores. Em que pese o projeto da Lei de Processo Estrutural do Brasil reconhecer a possibilidade de contingência da *multipolaridade* e contar, em seus dispositivos, com mecanismos e técnicas hábeis ao seu gerenciamento, notou-se que mesmo as técnicas cogitadas transportam novas dificuldades. Se aumentam as chances de correspondência entre a *decisão estrutural* e os interesses que lhe importam, aumentam também os riscos, por exemplo, de elevação do nível de conflituosidade interna entre os envolvidos.

Parece ser o próximo passo, então, a tarefa de meditar ou de fazer um sopesamento sobre em que medida a ampliação dos regimes de

participação é conveniente ao *processo estrutural* e em quais circunstâncias sua aplicação apresenta mais vantagens do que tribulações. Não que se queira – ao apontar suas possíveis adversidades – tirar o caráter benfazejo das suas intenções. O que se quer é não deixar o *processo estrutural* fracassar mergulhando em um processo impossível, sobretudo quando houver o risco de esquecimento do realismo necessário e se ambicionar a procura da perfectibilidade inatingível.

Referências

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 423-448.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 12 set. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 13.105. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 1, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 7.347/85. 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**, Brasília, seção 1, p. 10.649, 27 jul. 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 4.417/65. Regula a ação popular. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 6241, 5 jul. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n. 03/2025**. Disciplina o processo estrutural. Autoria: Rodrigo Pacheco. Brasília: 31 jan. 2025. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>.

CORRÊA, Renato Manente. Processo estrutural como método adequado para o controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites. **Revista da Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo – REGESPG-SP**, v. 12, p. 111-137, jan./dez. 2021.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

GALDINO, Matheus Souza. **Elementos para uma compreensão tipológica dos processos estruturais**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

GULLAR, Ferreira. **Toda poesia**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2015.

PONTES, Vitória de Sousa. Os critérios de verificação da representatividade adequada e a prática do modelo representativo brasileiro. **Revista ANNEP de Direito Processual**, v. 2, n. 2, p. 61-75, jul./dez. 2021.

ROQUE, André Vasconcellos. O que significa representatividade adequada? Um estudo de direito comparado. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, p. 171-198, jul./dez. 2009.

SANTOS, Camila Perez Yeda Moreira dos. **O processo estrutural no controle jurisdicional de políticas públicas**. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

SILVA NETO, Francisco de Barros e. Breves considerações sobre os processos estruturais. **Civil Procedure Review**, v. 10, n. 1, p. 75-88, jan./abr. 2019.

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

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS NO CONTEXTO DO PROCESSO ESTRUTURAL BRASILEIRO

Instrumentcs of action of the Public Prosecutor's Office in the context of the brazilian structural process

Aline Assis Salomão

Graduada em Direito e mestre em Direito Empresarial pela Faculdade Milton Campos. Possui especialização em Direito Empresarial pela Universidade Anhanguera. Assessora no Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.

RESUMO

De início, demonstra-se que o Ministério Público de Contas tem sua atuação fundamentada nos arts. 70 e 71 da CR/88 e é considerado uma especialização do Ministério Público que atua juntamente ao Tribunal de Contas. Tanto assim que o art. 130 da Carta Magna determina a aplicação ao Ministério Público especial dos dispositivos relacionados ao Ministério Público no que se refere a direitos, vedações e forma de investidura. Nesse sentido, é considerado um Ministério Público específico cujo escopo principal e original é fiscalizar os processos submetidos aos Tribunais de Contas, o que inclui a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União (dos estados e municípios) e das entidades da administração direta e indireta, quanto aos princípios administrativos que devem observar. Por outro lado, apresenta-se que a sociedade está cada vez mais complexa, com demandas também complexas e que, nesse sentido, o processo estrutural surge como uma necessidade de se resolver um *problema estrutural*, sendo considerado um *modelo processual* para a resolução de litígios estruturais que demandem a reestruturação de um ente, um sistema ou uma organização. Diante disso, apresenta-se alguns instrumentos de atuação do Ministério Público de Contas no contexto do processo estrutural brasileiro, que permitem a essa instituição agir com eficiência e atingir o escopo para o qual foi criado, entregando à sociedade uma atuação exitosa e com resultados materiais que, de fato, façam a diferença na vida de toda a coletividade.

Palavras-chave: Ministério Público de Contas; Atribuições; Fiscal do fiscal; Processo estrutural; Instrumentos de atuação.

ABSTRACT

First, it is demonstrated that the Public Prosecutor's Office of Accounts (MPA) is grounded in articles 70 and 71 of the Constitution of 1988 and is considered a specialized branch of the Public Prosecutor's Office that operates alongside the Court of Auditors. This is so true that article 130 of the Constitution establishes the application to the special Public Prosecutor's Office of the provisions related to the Public Prosecutor's Office regarding rights, prohibitions, and forms of investiture. In this sense, it is considered a specific Public Prosecutor's Office whose primary and original scope is to oversee proceedings submitted to the Courts of Auditors, which includes the accounting, financial, budgetary, operational, and asset oversight of the Union (States and municipalities) and direct and indirect administrative entities, regarding the administrative principles they must observe. Furthermore, it is shown that society is increasingly complex, with equally complex demands. In this sense, the structural process arises as a need to resolve a structural problem, being considered a procedural model for resolving structural disputes that require the restructuring of an entity, a system, or an organization. In view of this, some instruments of action of the Public Accounts Office are presented in the context of the Brazilian structural process, which allow this institution to act efficiently and achieve the scope for which it was created, delivering successful action to society and with material results that, in fact, make a difference in the lives of the entire community.

Keywords: Public Prosecutor's Office; Responsibilities; Inspector of the inspector; Structural process; Instruments of action.

1 Introdução

O presente trabalho tem por escopo apresentar instrumentos de atuação do Ministério Público de Contas (MPC) no contexto do processo estrutural brasileiro. O Ministério Público de Contas – também conhecido por Ministério Público especial – é considerado uma especialização do Ministério Público e atua juntamente ao Tribunal de Contas. Recebeu constitucionalmente a função de fiscalização e os fundamentos de sua competência estão nos arts. 70 e 71 da Constituição da República (CR/88).

Ainda no que se refere à Carta Magna, o art. 130 invoca a aplicação ao Ministério Público especial dos dispositivos relacionados ao

Ministério Público no que se refere a direitos, vedações e investidura. Diante disso, o presente trabalho perpassará sumariamente pela abordagem do Ministério Público – vez que sua base se aplica ao Ministério Público especial – e pelo estudo da competência constitucional do Tribunal de Contas, vez que ali reside o fundamento de atuação do Ministério Público de Contas.

Na sequência, serão apresentadas noções basilares do processo estrutural, modelo processual que inova e traz atributos que o diferenciam substancialmente do processo civil tradicional na solução de conflitos. E é exatamente nesses pontos de diferenciação que se abre a possibilidade para um rol extenso de instrumentos de atuação do Ministério Público especial, que passa, por meio do processo estrutural, a ter meios que proporcionem ao órgão a adoção de ações mais eficientes e que lhe facilitem atingir com êxito os deveres dos quais é incumbido.

Nesse sentido, sem pretender exaurir os instrumentos de atuação oferecidos pelo processo estrutural ao Ministério Público de Contas, este trabalho busca apresentar alguns desses mecanismos, levando à sociedade maior informação do papel desempenhado pelo *Parquet* de Contas e das possibilidades que lhe são proporcionadas por esse modelo processual.

2 As atribuições do Ministério Público de Contas

De início, convém recordar que a origem histórica do Ministério Público (MP) coincide com a instituição de tribunais regulares (ao término da Idade Média, no fim do século XIII e início do século XIV). Tal surgimento está ligado a dois fatores, quais sejam, a necessidade de defesa dos interesses do rei ou da Coroa perante os tribunais e a necessidade de cometer a um agente do rei a promoção da acusação penal.

Isso se deve ao fato de que os reis, àquela época, nomearam procuradores para que pudessem representar seus interesses perante os

tribunais e, nesse contexto, encontra-se a verdadeira origem do Ministério Público moderno. O termo “Ministério Público” surgiu quase que naturalmente, quando os agentes do rei, ao trocarem correspondências, se referiam ao ministério que eles exerciam. Ainda, “ministério” provém do latim *ministerium* e este, de *minister*, que tem significação etimológica de “executor”, com o sentido de exercente de tarefa ou atividade servil. De todo modo, nesse momento inicial, o que existia eram procuradores, não uma *instituição* propriamente dita, o que só veio a acontecer séculos depois (Mazzilli, 2015b).

Sem a pretensão de percorrer em detalhe toda a trajetória histórica dessa instituição no Brasil, destaca-se que na década de 1980 começaram as grandes mudanças no Ministério Público brasileiro. Sobre o tema, Hugo Nigro Mazzilli observa:

Foi com a primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público — a LC federal n. 40, de 14 de dezembro de 1981 — que o Ministério Público passou a ter um perfil nacional mais uniforme, com conceituação, princípios, funções, garantias, vedações, instrumentos e organização básica comuns.

O advento da Lei da Ação Civil Pública (LACP — Lei n. 7.347/85) iniciou mais diretamente o ciclo de grandes transformações no Ministério Público brasileiro. Ao contrário de outras leis, que apenas lhe cometiam atribuições, a LACP, ao mesmo tempo em que lhe conferiu, concorrentemente com outros legitimados, a defesa de interesses transindividuais (meio ambiente, consumidor e patrimônio cultural), criou ainda o *inquérito civil*, ou seja, um importantíssimo instrumento investigatório direto, instaurado e presidido pela própria instituição ministerial.

A seguir, a Constituição Federal de 1988 iniciou o ciclo de independência para o Ministério Público, em virtude das novas regras para escolha dos Procuradores-Gerais, aos quais passado a época em que eram eles demissíveis *ad nutum* pelo chefe do Poder Executivo; consagrou, ainda, o inquérito civil, a ação penal pública privativa, a ação civil pública concorrente, a notificação e

a requisição como instrumentos de investigação do Ministério Público, e lhe deu conceituação, princípios, autonomias, garantias, funções e vedações. Na Lei Maior vigente, o Ministério Público foi erigido a uma posição até então jamais alcançada, com garantias de Poder de Estado, sendo votado ao zelo do próprio regime democrático, à promoção privativa da ação penal pública, à defesa dos interesses difusos e coletivos, do patrimônio público e social e de outros interesses da coletividade. (Mazzilli, 2015b, p. 29-30)

A Constituição da República de 1988, ao apresentar as funções essenciais à Justiça, trouxe os dispositivos aplicáveis ao Ministério Público. Em seu art. 127, *caput*, estabeleceu que o MP é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Em seu §1º, mencionado dispositivo estabeleceu que são princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.¹

1 Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º – São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2º – Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas e de provas e títulos; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. **(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)**

§ 3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Se o Ministério Público não encaminhar a respectiva proposta orçamentária dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 3º. **(Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)**

Tal previsão já é suficiente para evidenciar a responsabilidade e a força que a instituição carrega. Analisando o Ministério Público com enfoque no que especialmente interessa ao presente trabalho, passa-se ao estudo do Ministério Público de Contas.

O Ministério Público de Contas, que, conforme visto, é também conhecido como Ministério Público especial, é, de fato, Ministério Público – e aqui a redundância se faz necessária, pois ainda há entendimentos ultrapassados que o compreendem como mero órgão de consultoria jurídica, juntamente com as demais procuradorias (Cheker, 2009).

Sobre sua importância, ensina Monique Cheker:

A importância social desse órgão no controle das contas públicas é inigualável, pois ele atuará em todos os processos sujeitos às Cortes de Contas e essas, por sua vez, foram as escolhidas constitucionalmente para a manutenção de um equilíbrio financeiro que dará sustentáculo a todos os projetos de governo, a refletir diretamente a eficiência da Administração Pública. Aliás, nesse quadro está inserido o conceito anglo-saxão de *accountability*, que inclui a prestação de contas da gestão da coisa pública à sociedade, vinculada à responsabilização dos administradores em caso de violação do dever legal e da adoção de medida ilegítimas e antieconômicas.

Assim, se “o Tribunal de Contas é o pulmão através do qual o povo respira a moralidade das finanças públicas”, o Ministério Público especial é o órgão vital que o mantém funcionando com regularidade, ou seja, em consonância com a ordem jurídica e demais interesses constitucionais. (Cheker, 2009, p. 98)

Nos moldes apresentados, a CR/88, em seu art. 130, dispõe que aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas se

§ 5º Se a proposta orçamentária de que trata este artigo for encaminhada em desacordo com os limites estipulados na forma do § 3º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 6º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

aplicam as disposições daquela seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.²

Interpretado de modo literal, o dispositivo revela que aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas se aplicam as principais previsões dirigidas aos membros do Ministério Público de forma geral. Assim, a instituição não se diferencia, em essência, do Ministério Público comum prevista na Seção I do Capítulo IV do Título IV da CR/88, distinguindo-se apenas pela especialização temática. Essa divisão, recorrente em nosso sistema jurídico, visa aprofundar o conhecimento técnico de seus membros, facilitar a divisão de trabalho e, em consequência, prestar um serviço de melhor qualidade ao Estado e à coletividade.

Sobre o tema, Monique Cheker observa:

Saliente-se que a locução adverbial “junto ao” não integra a natureza jurídica do órgão, nem faz nascer, em essência, uma instituição diferente daquela disposta na Seção I, Capítulo IV, da Carta Magna; mas apenas destaca que, *pela especialidade da matéria, há a previsão de um Ministério Público “especial” que atuará ao lado das Cortes de Contas*. (Cheker, 2009, p. 112, grifos meus)

No que se refere às competências próprias do Ministério Público de Contas, assinale-se que lhe foi atribuída a função de fiscal junto ao Tribunal de Contas. O art. 70 da CR/88³ estabelece que a fiscalização

2 Art. 130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.

3 Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. ~~Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.~~

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder. Ainda, o art. 71 da Carta Magna⁴ prevê que o controle externo, a cargo do Congresso

4 Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V – fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), listando ali as suas competências. Entre elas, constam:

- julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário;
- fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; e
- prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas e representar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Pelo princípio da simetria, tal dispositivo deve ser aplicado aos entes federados, em todas as esferas da federação.

Nesse sentido, o Ministério Público de Contas que atua juntamente ao Tribunal de Contas deve, como Ministério Público, auxiliar o respectivo Tribunal no exercício da fiscalização que lhe foi determinada pelos mencionados dispositivos constitucionais. Ademais, nesse contexto, fiscalizar as políticas públicas – e a sua observância

aos direitos fundamentais – tanto no momento de suas elaborações quanto de suas execuções.

Fabricio Motta (2017), referindo-se ao Ministério Público especial, lembra a importância da fiscalização da aplicação dos recursos públicos às crescentes necessidades sociais, com foco na realização dos direitos fundamentais e no alcance dos objetivos da República:

A importância do controle da atividade financeira do Estado renova a essencialidade do Ministério Público de Contas, notadamente diante da composição predominantemente política dos Tribunais de Contas. Em um país com um imenso passivo social e tradição promiscuidade entre os espaços público e privado, o Ministério Público de Contas se apresenta como *instituição vocacionada à fiscalização da aplicação dos escassos recursos públicos às crescentes necessidades sociais, com o foco voltado na realização dos direitos fundamentais e no alcance dos objetivos da República*. (Motta, 2017, grifos meus)

Explicando as atribuições do Ministério Público de Contas e a importância delas, ensina Monique Cheker (2009, p. 136-137):

Especificamente em relação ao Ministério Público especial, ele fiscalizará os processos submetidos às Cortes de Contas, além de conferir eficácia real aos comandos emergentes deste órgão responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. *Em suma, é o fiscal do fiscal*.

Não se pode negar que o controle dos gastos é essencial para a implementação de políticas públicas eficazes, as quais constituem nascente de concretização dos direitos fundamentais. Aliás, como já se afirmou linhas atrás, os próprios direitos fundamentais — individuais e sociais —, para serem protegidos, necessitam de ações

estatais em diversas áreas do conhecimento, e estas, sem dúvida, pressupõem decisões acerca do dispêndio de recursos públicos.

Além da influência sobre as políticas públicas, em sua fiscalização direta sobre os atos dos Tribunais de Contas, há a preservação de princípios, como o da transparência fiscal, ligados diretamente à democracia. Nesse sentido, acentua Ricardo Lobo Torres que a transparência fiscal pode ser tratada como um princípio constitucional implícito, isto é, “sinaliza no sentido de que a atividade financeira deve se desenvolver segundo os ditames da clareza, abertura e simplicidade I.... É um princípio de legitimidade do Estado Democrático e Social de Direito e às vezes se inclui como subprincípio do princípio da responsabilidade”

Em relação à democracia, o próprio art. 127 da CRFB/88 realça a atuação do Ministério Público especial, tal qual o comum.⁵ [...] (Cheker, 2009, p. 136-137, grifos meus)

Diante disso, o Ministério Público de Contas pode ser considerado um Ministério Público específico cujo escopo principal e original é fiscalizar os processos submetidos aos Tribunais de Contas, o que inclui a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, Distrito Federal, estados e municípios, bem como das entidades da administração direta e indireta, quanto aos princípios administrativos que devem observar, podendo ser traduzido de forma simplificada e didática em fiscal do fiscal.

Como muito bem lembrado por mencionada doutrina, o controle dos gastos públicos é imprescindível para a implementação de políticas públicas eficazes, pilares importantíssimos para concretização dos direitos fundamentais. Nessa perspectiva, a atuação originária do Ministério Público de Contas, tradicionalmente direcionada à fiscalização das contas e políticas públicas, transcende a mera aferição de dados contábeis e financeiros, irradiando seus efeitos para dimensões mais

5 CHEKER, Monique. **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 136-137.

amplas do espaço público, atingindo de forma direta e indireta os interesses que envolvem os direitos fundamentais.

3 O processo estrutural: conceito e principais apontamentos

Antes de adentrar na abordagem do processo estrutural, merece destaque a observação de Fredie Didier Jr. e Zaneti Jr. (2023, p. 602),⁶ segundo a qual o conceito de processo estrutural pressupõe, necessariamente, a existência de um problema estrutural.

Mencionados autores ensinam que:

O problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação).

Estado de desconformidade, como dito, não é sinônimo necessariamente de estado de ilicitude ou de estado de coisas ilícito. Estado de desconformidade é situação de desorganização estrutural, de rompimento com a normalidade ou com o estado ideal de coisas, que exige uma intervenção (re)estruturante. Essa desorganização pode, ou não, ser consequência de um conjunto de atos ou condutas ilícitas.

Pode ser que o problema estrutural venha a gerar situações ilícitas e cada situação isolada mereça um tratamento pelo ordenamento jurídico; pode ser inclusive que se vislumbrem graus mais ou menos graves de ilicitude ligados ao problema estrutural (ilicitude estrutural). (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 602)

6 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**. 17. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023. v. 4, p. 602.

É relevante sublinhar que, diante da ocorrência de aludido estado de desconformidade, a solução do problema não se restringe a apenas um único ato. Exige-se, ao contrário, uma intervenção de caráter reorganizativo ou reestruturante, de natureza duradoura e acompanhada de monitoramento contínuo (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 605).

Nessa linha, o processo estrutural pode ser definido como aquele que carrega um litígio estrutural, que tem por base um problema estrutural, buscando-se substituir o estado de desconformidade por um estado de coisas ideal. O processo estrutural traz em si certas características típicas que costumam facilitar o seu reconhecimento, embora não seja imprescindível que todas essas características estejam presentes para que o processo estrutural assim se defina (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 605).

Ainda, Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. ensinam que:

O processo estrutural se caracteriza por: (i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada; (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (v) e, pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (art. 190, CPC).

O processo estrutural também apresenta algumas características típicas, mas não essenciais: a *multipolaridade, a coletividade e a complexidade*. (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 606, grifos meus)

Na mesma direção, Camila Perez Yeda Moreira dos Santos observa que:

O processo estrutural surge como um modelo processual para a resolução de litígios estruturais que demandem a reestruturação de um ente, um sistema ou uma organização, envolvendo a sociedade e o Estado para que sejam cumpridos os mandamentos previstos no texto constitucional. *O litígio em questão não exige apenas uma simples decisão de condenação de pagamento de quantia certa ou de obrigação de fazer ou de não fazer, mas uma série de comandos que reorganizem um sistema, também relacionado a políticas públicas, como o educacional, de saúde, ou carcerário, por exemplo.* (Santos, 2021, p. 67, grifos meus)

Diante dessas lições, pode-se afirmar que o processo estrutural surge como resposta à necessidade de se resolver um *problema estrutural*, sendo considerado um *modelo processual* para a resolução de litígios estruturais que demandem a reestruturação de um ente, um sistema ou uma organização (e, por isso, é comum que apresente algumas características típicas, como a multipolaridade, a coletividade e a complexidade).

Além disso, a solução proporcionada pelo processo estrutural não se resume a mera condenação judicial que determine uma obrigação, indo muito além e carregando uma *série de comandos* que devem reorganizar o sistema atentos à boa organização e execução das *políticas públicas*.

É justamente nesse contexto – de comandos que devem reorganizar o sistema atentos à boa organização e execução das políticas públicas, bem como de fiscal das contas públicas e de fiscal das políticas públicas – que o Ministério Público de Contas tem muito a colaborar por meio de instrumentos que a esse órgão são disponibilizados.

4 Instrumentos de atuação do Ministério Público de Contas no contexto do processo estrutural brasileiro

Conforme anteriormente exposto, o processo estrutural segue um caminho diverso daquele que tradicionalmente é percorrido pelos processos comuns. Edilson Vitorelli ensina que o melhor dos cenários para uma mudança estrutural é aquela promovida pelo consenso. Ainda, afirma que a CR/88, ao estender o papel do Ministério Público – tradicionalmente ligado ao processo penal – para a defesa dos direitos sociais, criou as condições perfeitas para que a instituição funcionasse como agente de mudança social (Vitorelli, 2020, p. 127-128). E, como agente de mudança social, o Ministério Público de Contas tem muito a contribuir quando o assunto envolve o processo estrutural.

O autor frisa que o processo coletivo brasileiro tem uma característica que o diferencia significativamente, tanto do modelo norte-americano quanto do europeu, qual seja, a existência do inquérito civil (Vitorelli, 2020, p. 127-128).

A esse respeito, Vitorelli explica:

A genialidade e elegância da solução está na sua simplicidade. O Ministério Público é uma instituição pública, financiada com recursos provenientes do ente federado ao qual pertence, que tem autonomia administrativa, financeira, orçamentária e organizacional. Subjetivamente, seus integrantes têm a mesma autonomia que os juízes, não havendo hierarquia que permita aos níveis superiores determinar a conduta dos inferiores.

[...]

Em síntese, enquanto instituição, o Ministério Público tem recursos para se auto-organizar e para conduzir as investigações necessárias para a adequada instrução dos seus inquéritos. Com isso, ele não está vinculado a outros poderes públicos nem a organismos privados, que poderiam capturá-lo e pressioná-lo para que agisse sem a necessária isenção ou sem o necessário

rigor. A independência financeira assegura a independência na atuação. Do ponto de vista subjetivo, os membros que ocupam as funções de direção não têm autoridade para comandar a atuação dos que estão em 1º grau e raramente são capazes sequer de corrigir a atuação destes. Isso favorece a criatividade no desenvolvimento de novas teses e na forma de encarar os problemas, fatores que são inibidos em uma instituição hierarquizada. (Vitorelli, 2020, p. 128)

À vista disso, o *inquérito civil* revela-se como um dos principais instrumentos de atuação do Ministério Público de Contas, utilizado para investigar as questões que lhe são próprias, tanto no que se refere à fiscalização das contas públicas quanto das políticas públicas. Sua legitimação encontra amparo tanto no art. 26, I, da Lei federal nº 8.625/1993 – que confere ao Ministério Público a atribuição de instaurar medidas e procedimentos no exercício de suas funções, em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis – quanto na Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público nº 23/2007.

No que se refere especificamente ao inquérito civil instaurado pelo Ministério Público de Contas, merece destaque o art. 4º, §2º, da Resolução MPC-MG nº 14, de 18 de dezembro de 2019. Esse normativo regulamenta os procedimentos de investigação no âmbito do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais e o recebimento e tratamento das informações encaminhadas ao órgão acerca de possíveis irregularidades na administração pública estadual ou municipal.⁷ Estabelece o dispositivo que o inquérito civil será instaurado para apurar fato que possa autorizar a atuação do Ministério Público

7 MINAS GERAIS. Ministério Público de Contas. Resolução MPC-MG n. 14, de 18 de dezembro de 2019. **Diário Oficial de Contas**, n. 2196, p. 43, 20 dez. 2019. Disponível em: <https://www.mpc.mg.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/Resolu%C3%A7%C3%A3o-MPC-MG-14-2019-Restaurada-do-TC-Le-gis-e-atualizada-at%C3%A9-a-Resolu%C3%A7%C3%A3o-MPC-MG-32-2023-AT2.pdf>. Acesso em: 12 mar. de 2025.

de Contas na tutela dos direitos e interesses concernentes à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública estadual e municipal, funcionando, portanto, como etapa preparatória para o exercício de suas atribuições perante o Tribunal de Contas.

Ainda, o §3º do mencionado dispositivo prevê que qualquer membro do Ministério Público de Contas poderá instaurar, de ofício, inquérito civil ou procedimento preparatório, caso tome conhecimento de fato passível de apuração relacionada às suas atribuições. A propósito, esclareça-se que o procedimento preparatório será instaurado, exclusivamente, para colher elementos para identificação do denunciado ou do objeto, para fins de, antes da instauração do inquérito civil ou da adoção de outras providências cabíveis, complementar a informação ou documentação recebida, nos moldes do §1º do mesmo dispositivo.

Para além do inquérito civil, há outros instrumentos oriundos do processo estrutural que podem servir ao Ministério Público especial no desempenho de suas funções. Frise-se que não se pretende aqui exaurir todos os instrumentos disponíveis, mas apenas exemplificar alguns desses meios e evidenciar de que modo podem auxiliar o Ministério Público de Contas em sua missão institucional.

Nesse sentido, merece referência a *representação junto ao Tribunal de Contas*, cabível, por exemplo, diante da apuração de irregularidades em contratos públicos. Esse instrumento pode, inclusive, desencadear a instauração de uma auditoria sobre determinado assunto.

As *auditorias*, por sua vez, são um clássico exemplo de manifestação do processo estrutural, envolvendo multipolaridade, complexidade e coletividade, convocando os responsáveis para a discussão da questão e cabendo ao Tribunal de Contas conduzir as partes a uma solução consensual e que observe os princípios e mandamentos previstos na CR/88.

Exemplo emblemático é a Auditoria Operacional da Pampulha, instaurada no município de Belo Horizonte, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. O caso da Lagoa da Pampulha envolve uma investigação conjunta do Ministério Público de Contas e do Ministério Público Federal sobre os contratos de desassoreamento que envolvem o bem. Referida auditoria operacional objetivou avaliar, sob a perspectiva da governança multinível, em que medida as ações de recuperação e de despoluição da Lagoa da Pampulha e do respectivo entorno têm sido eficazes e/ou efetivas, bem como se têm atingido parâmetros de equidade e transparência, permitindo-se, enfim, a promoção do aprendizado e da *accountability*.⁸ Nesse procedimento, o Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais manifestou-se a favor da adoção do processo estrutural no procedimento da auditoria, o que foi acolhido.

Segundo o MPC-MG, em manifestação na Auditoria Operacional nº 1.153.211:

[...] com o intuito de contribuir para o aumento da eficiência, da eficácia e da efetividade da presente ação de controle externo e, com isso, impactar positivamente nas ações de recuperação e de despoluição da Lagoa da Pampulha, vem sugerir a Vossa Excelência a adoção de técnicas procedimentais dos processos estruturais [...].⁹

O pedido foi realizado, entre outros argumentos, apontando a existência de um problema estrutural; busca pela implementação de um estado ideal de coisas para substituir o estado de desconformidade que caracteriza o problema estrutural; bem como a presença de multipolaridade, coletividade e complexidade.

8 MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. **Relatório preliminar de auditoria operacional**: as ações de recuperação e despoluição da Lagoa da Pampulha e respectivo entorno. Belo Horizonte: TCEMG, 2023. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Relatorio%20Preliminar%20-%20Auditoria%20Operacional%20Pampulha.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

9 MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Auditoria Operacional n. 1.153.211**.

É cabível ainda ao Ministério Público de Contas receber e investigar denúncias de irregularidades que lhes são submetidas, bem como expedir *notificações recomendatórias*, que são atos unilaterais pelos quais o Ministério Público especial comunica ao responsável sua visão acerca da ilegalidade ou inadequação de uma conduta e recomenda que ela seja modificada.

Sobre as recomendações estruturais, doutrina Edilson Vitorelli:

As recomendações, porém, podem cumprir bem o papel de remover obstáculos ao desenvolvimento da melhoria estrutural. No contexto de um inquérito civil ou de um procedimento administrativo sobre um problema estrutural, é comum que se percebam embaraços que, se resolvidos, poderão ajudar a encaminhar a situação para melhor. Também é frequente que os gestores, que lidam diretamente com o problema, tenham boa-vontade, planos e interesse em produzir uma solução, mas sejam incapazes de promovê-la, porque as estruturas burocráticas são amarradas demais, ou porque há objeções políticas à realização daquela providência.

Nesse ponto, uma recomendação focada no cerne do problema, eventualmente, combinada com os próprios gestores, pode ser o propulsor da transformação. Por exemplo, uma recomendação para a alocação de verbas em determinada política, na lei orçamentária do ano seguinte, pode influenciar o legislativo a priorizar aquela atividade. Ou uma recomendação para que seja feita a licitação para implementar um determinado serviço. Não se pode imaginar que a recomendação será a causa eficiente da solução do problema. Ela poderá auxiliar no rompimento de amarras que impediavam a transformação, que já era impelida também por outros atores políticos e sociais. (Vitorelli, 2020, p. 137)

Exemplo de tal prática foi a atuação do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais com o Ministério Público Federal, ainda no caso do Conjunto Paisagístico e Arquitetônico da Pampulha, ocasião

em que, por meio da Notificação Recomendatória nº 01/2022, os órgãos ministeriais recomendaram às autoridades competentes uma série de ações destinadas à proteção do patrimônio cultural.¹⁰

Nesse contexto, saliente-se que as *atuações conjuntas* entre Ministério Público de Contas, Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho e outros órgãos de controle constituem mais um exemplo do trabalho do Ministério Público de Contas no contexto do processo estrutural. Esses convênios viabilizam, por meio de parcerias, a atuação com mais eficiência desses órgãos, vez que há fortalecimento e maior alcance de êxito na cobertura dos casos, que se dá pela complementação de atribuições e enriquece o resultado do trabalho.

E ainda no que se refere à atuação conjunta em processo estrutural, outro instrumento relevante à disposição do Ministério Público de Contas é o *amicus curiae*. Afinal, “ao contrário do procedimento tradicional, marcado pela bipolaridade, o processo estrutural apresenta características policêntricas, já que envolve diversos interesses de uma multiplicidade de sujeitos” (Santos, 2021, p. 98).

Na definição de Fredie Didier Jr., trata-se de “terceiro que, espontaneamente, a pedido da parte ou por provocação do órgão jurisdicional, intervém no processo para fornecer subsídios que possam aprimorar a qualidade da decisão a ser proferida” (Didier Jr., 2023, p. 677).

Dessa forma, a atuação das partes nos processos estruturais não deve se resumir ao antagonismo comumente visto no processo civil tradicional, mas expandir-se para abarcar toda a dimensão do conflito, permitindo amplo diálogo com a sociedade (Santos, 2021, p. 101).

Nesse sentido, cabe retomar o caso da Lagoa da Pampulha supramencionado, a fim de ilustrar de forma concreta a aplicação dos conceitos aqui apresentados. Após investigação conjunta dos órgãos

10 MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS; MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Notificação Recomendatória Conjunta n. 01/2022**. Disponível em: <https://www.mpc.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/09/NR-01-2022.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2025.

ministeriais sobre os contratos de desassoreamento que envolvem o mencionado patrimônio da humanidade, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública perante o Tribunal Regional Federal da 6ª Região¹¹ denunciando as irregularidades apuradas na investigação realizada. No mencionado processo, o autor contou com a colaboração do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais, admitido como *amicus curiae*. Consta da decisão judicial o seguinte fundamento:

Quanto ao pedido de ingresso do MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS na condição de *Amicus Curiae*, entendo que deve ser admitido, tendo em vista a natureza da demanda e a especificidade do tema, especialmente considerando o fato de se discutir, nos termos do art. 138 do CPC, nos autos, alegação de descumprimento de contratos públicos e desvio de verbas, o que se relaciona com sua função de proteção aos recursos públicos.¹²

Dessa forma, o Ministério Público especial pôde colaborar no processo com informações técnicas relevantes, agregando qualidade à decisão.

Outro exemplo de materialização do processo estrutural no âmbito dos Tribunais de Contas reside na criação dos *núcleos de solução consensual de conflitos*. No caso do MPC-MG, instituiu-se o Núcleo de Resolução Consensual de Controvérsias e Prevenção de Conflitos (Nurc), unidade organizacional vinculada à Procuradoria-Geral, destinada a apoiar as tratativas voltadas à resolução consensual de controvérsias relevantes e à prevenção de conflitos que envolvam órgãos e entidades da administração pública estadual e municipal.¹³ Entre suas atribuições, destacam-se:

11 Ação Civil Pública n. 6033108-18.2024.4.06.3800.

12 Ação Civil Pública, decisão constante do Evento 48.

13 MINAS GERAIS. Ministério Público de Contas. Resolução MPC-MG n. 32, de 17 de outubro de 2023. **Diário Oficial de Contas**, n. 3088, p. 15-19, 23 out. 2023. Disponível em: <<https://www.mpc.mg.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/Resolu%C3%A7%C3%A3o-MPC-MG-32-2023-Institui-N%C3%BAcleo-Resolu%C3%A7%C3%A3o-Conflitos-MPC-rev.pdf>> acesso em 27 fev. 2025.

- a adoção de medidas, inclusive preventivas, que permitam a redução dos conflitos de significativa repercussão;
- a discussão e implementação de soluções para as questões submetidas à sua intervenção;
- a atuação, em caráter auxiliar, na condução dos procedimentos de autocomposição, em apoio aos procuradores do Ministério Público de Contas, nos limites da lei e na estrita defesa do interesse público, respeitada a independência funcional dos membros;
- o estímulo ao diálogo como meio de solução consensual de conflitos; e
- a atuação, de forma articulada e integrada, na formulação ou aceitação de propostas ou acordos que assegurem a adequada proteção dos bens jurídicos envolvidos.

Por fim, e não menos relevante, merece menção o *Termo de Ajustamento de Conduta de Gestão* (TAGC), instrumento similar ao Termo de Ajustamento de Conduta. Sobre este, ensina Talden Farias (2020):

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um acordo celebrado entre as partes interessadas com o objetivo de proteger direitos de caráter transindividual. Trata-se de um título executivo extrajudicial que contém pelo menos uma obrigação de fazer ou de não fazer e a correspondente cominação para o caso de seu descumprimento. (Farias, 2020)

Segundo o autor, essa iniciativa segue a tendência de “resolução alternativa de conflitos jurídicos, a exemplo da mediação e da arbitragem, guardando fundamento não apenas no Novo Código de Processo Civil, mas também em uma série de outros dispositivos legais” (Farias, 2020). No âmbito do MPC-MG, o Termo de Ajustamento de Conduta de Gestão está previsto no art. 15 da Resolução MPC-MG nº 14, de 18 de dezembro de 2019, que assim dispõe em seu *caput*:

Art. 15. O Ministério Público de Contas poderá firmar Termo de Ajustamento de Conduta de Gestão – TACG – com o responsável pela ameaça ou lesão aos interesses ou direitos mencionados no artigo 4º, § 2º, desta Resolução, visando à reparação do dano, à adequação da conduta e da gestão às exigências legais ou normativas, bem como à compensação e/ou à indenização pelos danos que não possam ser recuperados.

Os instrumentos ora elencados, entre outros possíveis, revelam-se essenciais para que o Ministério Público de Contas desempenhe as funções que lhe foram atribuídas pela Carta Magna em seus arts. 70 e 71.

Assim, ao somar os instrumentos clássicos do processo civil a instrumentos típicos do processo estrutural, e ao atuar tanto em âmbito judicial – como no caso da participação como *amicus curiae* – quanto em âmbito extrajudicial – como nas notificações recomendatórias, auditorias, núcleos de consenso e TACGs –, o Ministério Público de Contas amplia sua capacidade de fiscalização e de intervenção, fortalecendo sua missão constitucional e entregando à sociedade resultados mais eficazes e legitimados.

5 Conclusão

À vista do que foi exposto, pode-se afirmar que o Ministério Público de Contas configura ramo especializado do Ministério Público, com atuação própria perante os Tribunais de Contas e com respaldo nos arts. 70 e 71 da CR/88. Ainda, por força do art. 130 da Carta Magna, aplicam-se aos seus membros as disposições previstas ao Ministério Público comum naquilo que seja pertinente a direitos, vedações e forma de investidura.

No que concerne ao processo estrutural, verificou-se que ele se distingue do modelo tradicional de solução de litígios, por incorporar características próprias – como multipolaridade, complexidade e

coletividade – e por ensinar a produção de comandos sucessivos, voltados à reorganização sistêmica e à efetividade das políticas públicas.

Essas peculiaridades ampliam o espaço de atuação do Ministério Público de Contas, permitindo-lhe utilizar um conjunto de instrumentos resultantes do arranjo proporcionado pelo processo estrutural.

O presente trabalho não teve a pretensão de esgotar todos esses mecanismos, mas apenas apresentar alguns deles, como inquérito civil; representação (que pode culminar numa auditoria operacional); procedimento preparatório; notificações recomendatórias; atuações conjuntas com outros Ministérios Públicos e órgãos; possibilidade de participação como *amicus curiae* em ações judiciais nas quais tenha condições de acrescentar informações resultantes do exercício de seu ofício e que possam ajudar no convencimento do juízo; e criação de núcleos de resolução consensual de conflitos e termos de ajustamento de conduta de gestão.

Em síntese, demonstrou-se que o Ministério Público de Contas exerce suas atribuições em conformidade com a competência que lhe foi outorgada pela Constituição de 1988 e que, para além dos meios tradicionais do processo civil clássico, pode valer-se dos instrumentos oriundos do processo estrutural. Dessa forma, consegue oferecer respostas mais eficientes e transformadoras, garantindo à sociedade seja a proteção dos recursos públicos, seja a efetivação de direitos fundamentais.

Referências

CHEKER, Monique. **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 25. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023. v. 1.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**. 17. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023. v. 4.

FARIAS, Talden. Termo de Ajustamento de Conduta e celeridade processual. **Consultor Jurídico – Conjur**, Ambiente Jurídico, 4 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-04/ambiente-juridico-termo-ajustamento-conduta-celeridade-processual>. Acesso em: 5 mar. 2025.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: JusPodivm, 2012.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à justiça e ao Ministério Público**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2015a.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Ministério Público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2015b.

MINAS GERAIS. Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais; Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Notificação Recomendatória Conjunta MPC-MG/MPMG n. 01/2022**. Disponível em: <https://www.mpc.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/09/NR-01-2022.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2025.

MINAS GERAIS. Ministério Público de Contas. Resolução n. 14, de 18 de dezembro de 2019. **Diário Oficial de Contas**, Belo Horizonte, n. 2196, p. 40-43, 20 dez. 2019. Disponível em: <https://www.mpc.mg.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/Resolu%C3%A7%C3%A3o-MPC-MG-14-2019-Restaurada-do-TC-Legis-e-atualizada-at%C3%A9-a-Resolu%C3%A7%C3%A3o-MPC-MG-32-2023-AT2.pdf>. Acesso em: 12 de mar. 2025.

MINAS GERAIS. Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais. Resolução MPC-MG n. 32, de 17 de outubro de 2023. **Diário Oficial de Contas**, Belo Horizonte, n. 3088, p. 15-19, 23 out. 2023. Disponível em: https://doc.tce.mg.gov.br/Home/ViewDiario/2023_10_23_Diario.pdf. Acesso em 27 fev. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. **Relatório Preliminar de Auditoria Operacional**: as ações de recuperação e despoluição da Lagoa da Pampulha e respectivo entorno. Belo Horizonte / Contagem: TCEMG, 2023. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Relatorio%20Preliminar%20-%20Auditoria%20Operacional%20Pampulha.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

MOTTA, Fabricio. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**: verbete Ministério Público de Contas. 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbe-te/88/edicao-1/ministerio-publico-de-contas>. Acesso em: 5 fev. 2025.

SANTOS, Camila Perez Yeda Moreira dos. **Processo estrutural**: controle jurisdicional de políticas públicas. São Paulo: Almedina, 2021.

VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2020.

DO PROCESSO CIVIL AO ADMINISTRATIVO ESTRUTURANTE: EM BUSCA DE MAIOR EFETIVIDADE E PARTICIPAÇÃO NAS DECISÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*From civil to structural administrative procedure:
enhancing effectiveness and participation in public
administration decisions*

Carlos Roberto Firme Filho

Doutorando em Processo Civil Coletivo na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Sistemas Jurídicos Contemporâneos, com ênfase em Processo Constitucional Comparado, pela Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”. Possui Especialização em Direito Processual Civil, em Direito do Estado, em Direito Público, em Direito Previdenciário e em Gestão Ambiental. Procurador Federal (AGU). Ex-Defensor Público do Espírito Santo.

RESUMO

O presente estudo investiga quais técnicas do processo civil estrutural podem ser transpostas para o âmbito administrativo, a fim de ampliar a efetividade das políticas públicas e a participação democrática nas decisões estatais. Parte-se da questão sobre a contribuição dessas técnicas para medidas administrativas transformadoras e sustenta-se a hipótese de que sua adoção em processos administrativos altamente complexos e policêntricos gera benefícios sociais. Define-se o processo administrativo estruturante como instrumento destinado a redesenhar práticas burocráticas ineficientes ou violadoras de direitos, mediante diálogo multissetorial, metas graduais e monitoramento contínuo. Entre as técnicas destacadas, figuram o planejamento com execução monitorada, a participação ampliada (audiências públicas e *amicus curiae*) e a decisão compartilhada. Observou-se que tais técnicas já se encontram previstas no Direito Administrativo, mas podem ser aperfeiçoadas pela visão estrutural, a exemplo da decisão coordenada, prevista no art. 49A da Lei 9.784/1999, que concentra competências de diversos órgãos para evitar contradições e atrasos; e das auditorias operacionais dos Tribunais de Contas, que convertem recomendações em ciclos de melhoria acompanhados pela sociedade. A pesquisa conclui, ao final, que a utilização adequada dessas técnicas torna alguns procedimentos administrativos mais céleres,

eficientes e aptos a solucionar litígios estruturais sem recorrer necessariamente ao Poder Judiciário, reforçando a tutela de direitos fundamentais.

Palavras-chave: Processo civil e administrativo estruturante; Procedimento democrático; Eficiência administrativa.

ABSTRACT

The present study examines which techniques of the structural proceedings (structural injunctions) can be transferred to the administrative sphere in order to enhance the effectiveness of public policies and democratic participation in state decisionmaking. It starts from the question of how these techniques contribute to transformative administrative measures and advances the hypothesis that their adoption in complex polycentric administrative proceedings generates social benefits. The structuring administrative process is defined as an instrument designed to redesign inefficient or rightsviolating bureaucratic practices through multistakeholder dialogue, graduated goals, and continuous monitoring. Highlighted techniques include planning with monitored execution, expanded participation (public hearings and *amicus curiae*), and shared decisionmaking. It was observed that these techniques are already provided for in administrative law but can be refined through a structural lens—for example, coordinated decisionmaking under Article 49A of Brazilian Federal Law no. 9.784/1999, which aggregates the competences of various bodies to avoid contradictions and delays, and operational audits by the Courts of Accounts, which transform recommendations into continuous improvement cycles with societal oversight. The study ultimately concludes that the proper application of these techniques makes certain administrative procedures more expeditious, efficient, and capable of implement a structural reform without necessarily resorting to the Judiciary, thereby reinforcing the protection of fundamental rights.

Keywords: Structural civil and administrative process; Democratic procedure; Administrative efficiency.

1 Introdução

O dia 17 de maio de 1954 pode ser considerado histórico na busca de maior efetividade dos direitos sociais. Nessa data, a Suprema Corte dos Estados Unidos, de forma unânime, superou a famosa jurisprudência/doutrina do “*separate but equal*”,¹ por considerá-la

¹ A decisão *Plessy v. Ferguson* teve sua origem na cidade de New Orleans e marcou negativamente a história da Suprema Corte ante a legitimação da relação assimétrica entre negros e brancos.

incompatível com a 14^a Emenda da Constituição estadunidense. A decisão, com pouco mais de 13 páginas, foi proferida no caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, que questionava a legalidade da separação racial no ensino público.²

Conforme estabeleceu o veredicto, o simples fato de manter crianças apartadas em escolas públicas com base na cor da pele tirava dos estudantes pertencentes a minorias a chance de usufruir de oportunidades educacionais iguais.

No entanto, esse posicionamento judicial, por si só, não seria capaz de, num passe de mágica, alterar toda a realidade segregacionista do país. A discriminação racial era um legado direto do período escravista, ainda fortemente presente na sociedade estadunidense de meados do século XX e duramente combatida pelo então emergente movimento dos direitos civis. Como é típico de qualquer herança cultural, essa prática estava profundamente enraizada no modo de pensar dos cidadãos, nas estruturas econômicas e no funcionamento da administração pública, contaminando inúmeras instituições, fossem elas públicas ou privadas.

Diante do tamanho desse desafio de reforma estrutural, observou-se como indispensável a colaboração das partes na elaboração de soluções concretas para dar efetividade à decisão. Por conta disso, já no ano seguinte (1955), retomou-se o caso sob o título de *Brown II*, ocasião em que a Corte reconheceu, mais uma vez, a impossibilidade de estabelecer diretrizes absolutamente uniformes para todo o país e delegou aos tribunais locais a responsabilidade de implementar medidas práticas de dessegregação, balizadas por algumas premissas gerais destinadas a garantir uma implementação mais célere e eficaz.³

Cf. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Plessy v. Ferguson**, 163 U.S. 537 (1896).

2 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Brown v. Board of Education of Topeka**, 347 U.S. 483 (1954).

3 Assim, existem dois casos “Brown”: *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954) e *Brown v. Board of Education of Topeka*, 349 U.S. 294 (1955), também conhecidos como *Brown I* e *Brown II*. O caso *Brown II* se tornou ainda mais importante porque a Suprema Corte dos Estados Unidos não se

O fato é que a Suprema Corte dos Estados Unidos, especialmente a partir de *Brown II*, inaugurou uma nova maneira de o Judiciário exercer controle sobre a administração pública, sobretudo em situações que envolvem a garantia de direitos fundamentais. Após o precedente estabelecido em *Brown*, uma série de outros julgamentos de grande impacto social veio à tona ao longo dos anos, refinando técnicas processuais destinadas a enfrentar litígios policêntricos de altíssima complexidade. Um exemplo marcante foi o caso *Holt v. Sarver* (1969),⁴ em que se decretou a inconstitucionalidade do sistema prisional do Arkansas, desencadeando um esforço prolongado para eliminar práticas ilegais em presídios de todo o país.⁵

Inspiradas em *Brown* e nos julgamentos subsequentes, inúmeras instituições públicas, como escolas, prisões, hospitais, departamentos de bombeiros e delegacias de polícia, passaram por intervenções judiciais ou foram geridas sob ordens do Poder Judiciário nos Estados Unidos, com o objetivo de adequá-las aos valores e aos preceitos constitucionais.

Trata-se de litígios que rompem com a clássica estrutura litigiosa bipolar, pois envolvem interesses públicos e sociais, frequentemente decorrentes da insatisfação com falhas na implementação de políticas públicas. Logo, o objetivo principal desse tipo de processo não é apenas compensar prejuízos, mas encontrar soluções prospectivas, personalizadas e flexíveis, por meio da colaboração entre todos os interessados.

limitou a declarar inconstitucional a doutrina dos “separados, mas iguais”, mas determinou medidas concretas para que fosse superado o problema estrutural de segregação nas escolas.

4 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte de Arkansas. **Caso Holt v. Sarver**. 1969.

5 Para outros esclarecimentos sobre esse tema, cf. VIOLIN, Jordão. *Holt v. Sarver* e a reforma do sistema prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017; e FIRME FILHO, Carlos Roberto; THIBAU, Tereza Cristina Sorce Baracho. *Litígio estrutural e o estado de coisas inconstitucional em perspectiva histórico-comparada: experiência norte-americana e colombiana para melhoria do sistema prisional*. In: THIBAU, Tereza Cristina Sorce Baracho; SEVERINO, Lorena de Oliveira; FIRME FILHO, Carlos Roberto (Org.). **Direito e processo coletivo estrutural: perspectivas comparadas**. São Paulo: Dialética, 2024. v. 2.

Assim, a solução estrutural depende de maior flexibilização nos procedimentos e nas deliberações adotadas, bem como na possibilidade de o órgão controlador, em diálogo com as partes, definir a melhor forma de implementar o que foi determinado. Além disso, preveem-se um planejamento e um acompanhamento contínuos, de modo que seja possível avaliar periodicamente os resultados alcançados e, se necessário, reconfigurar determinadas medidas.

Nesse contexto, a questão central que orienta este estudo consiste em investigar de que forma o processo civil estrutural pode contribuir para a formulação e implementação de medidas administrativas preventivas e transformadoras. Como hipótese, sustenta-se que a incorporação de técnicas estruturantes em processos administrativos polícêntricos altamente complexos e com grande relevância social acarreta efeitos benéficos, incentivando uma transformação social que se coaduna com os princípios e diretrizes estabelecidos na Constituição da República de 1988.

Com base em uma pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e legislativa, elege-se como objetivo principal deste estudo examinar técnicas estruturantes e propor algumas capazes de potencializar procedimentos administrativos na concretização de políticas públicas, evitando-se que o litígio chegue – por vezes de forma desnecessária – ao Poder Judiciário.

2 Processo civil estrutural

Antes de um processo, há um litígio,⁶ e os litígios estruturais são aqueles “[...] decorrentes de um modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, de significativa penetração social, opera. O

6 “Chiamo lite il conflitto di interessi qualificato dalla pretesa di uno degli interessati e dalla resistenza dell’altro” (CARNELUTTI, Francesco. **Sistema di diritto processuale civile**. Padova: Cedam, 1936, v. 1, p. 40); “Há litígio quando o conflito surgido na disputa em torno do mesmo bem não encontra uma solução voluntária ou espontânea entre os diversos concorrentes”. Cf. THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. 65. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. v. I, p. 118.

funcionamento da estrutura é que causa, permite, fomenta ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo”.⁷

Instado a atuar no litígio estrutural, o Poder Judiciário⁸ deve se utilizar de um “processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”.⁹

Portanto, segundo os ensinamentos de Edilson Vitorelli, processo estrutural é

[...] aquele que busca resolver, por intermédio da atuação da jurisdição, um litígio estrutural, pela reformulação de uma estrutura burocrática que é a causadora ou, de alguma forma, a responsável pela existência da violação que origina o litígio. Essa reestruturação se dará por intermédio da elaboração de um plano aprovado pelo juiz e sua posterior implementação, geralmente ao longo de um considerável período de tempo.¹⁰

Trata-se, em verdade, de um procedimento (rito) especial caracterizado por decisões sucessivas e progressivas tomadas de forma mais colaborativa possível entre todos os envolvidos.¹¹ Para se alcançar

7 VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 63.

8 Recorde-se que vige no ordenamento jurídico brasileiro o princípio da inércia da jurisdição, ou seja, não pode o Poder Judiciário iniciar uma ação. Nesse sentido, veja-se o CPC/2015 quando impõe, em seu art. 2º, que: “O processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei”. Assim, o Poder Judiciário brasileiro atua somente quando instado a fazê-lo, sendo o processo o meio pelo qual ele exerce a função jurisdicional. Uma vez que o litígio sempre é prévio ao processo, ele se torna o ponto de partida para sua delimitação. Essa distinção entre litígio e processo é de extrema relevância em demandas estruturais, uma vez que o objeto do processo (litígio) é justamente o limite da atuação judicial. Cf. BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 17 mar. 2015.

9 VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 73.

10 VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, p. 333 -369, out. 2018. p. 342-343.

11 Rito processual ou “procedimento é o modo pelo qual os atos se sucedem no processo, o momento desses atos processuais e o itinerário estabelecido pelo legislador para se obter a prestação jurisdicional”. Cf. FUX, Luiz. **Curso de direito processual civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 5.

a solução estrutural pelo processo, é necessário um planejamento participativo com uma execução monitorada, notadamente em razão do policentrismo¹² e da complexidade do litígio.¹³

Arenhart, Osna e Jobim identificam quatro características do processo estrutural: a complexidade, a multipolaridade, a reforma institucional e a prospectividade.¹⁴ Ademais, a doutrina nacional, lastreada na clássica doutrina de Owen Fiss,¹⁵ defende que, para se chegar à solução estrutural pelo processo, é necessário um escalonamento de ações, uma resolução do litígio por etapas.

Nesse sentido, Sérgio Cruz Arenhart, quanto ao emprego de medidas estruturais, considera que há

[...] a necessidade de se recorrer a *providimentos em cascata*, de modo que os problemas devam ser resolvidos à medida que apareçam. Assim, por exemplo, é típico das medidas estruturais a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado. Após essa primeira decisão – normalmente, mais genérica, abrangente e quase “principiológica”, no sentido de que terá como principal função estabelecer a “primeira impressão” sobre as necessidades da tutela jurisdicional – outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da

12 Policentrismo ou multipolaridade ocorre quando há “vários polos diferentes de conflitos, todos com relevância para o processo”. Cf. ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 73.

13 A principal demonstração de complexidade, para Arenhart, Osna e Jobim, seria a imprevisibilidade da intervenção no problema estrutural, ou seja, as consequências das ações estruturantes são incalculáveis, e não são passíveis de saber de antemão. Cf. ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 61-68.

14 ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 61-96.

15 FISS, Owen. The forms of justice. **Harvard Law Review**, v. 93, n. 1, p. 1-58, 1979. p. 49-50.

“decisão-núcleo”, ou para a especificação de alguma prática devida. Possivelmente, isso se sucederá em uma ampla cadeia de decisões, que implicarão avanços e retrocessos no âmbito de proteção inicialmente afirmado, de forma a adequar, da melhor forma viável, a tutela judicial àquilo que seja efetivamente possível de se lograr no caso concreto. Não raras vezes, esses provimentos implicarão técnicas semelhantes à negociação e à mediação.¹⁶

Analisado o que é um litígio estrutural e o que se pode denominar de processo estrutural, cabe identificar o que seria uma decisão estrutural e o que são medidas ou técnicas estruturantes.

Na linha do que é defendido por Arenhart, no sentido da necessidade da “decisão-núcleo”, Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira estabelecem que “a *decisão estrutural* é aquela que, partindo da constatação de um estado de desconformidade, estabelece o estado ideal de coisas que se pretende seja implementado (fim) e o modo pelo qual esse resultado deve ser alcançado (meios)”.¹⁷

Assim, para a doutrina dos autores acima citados, somente após essa decisão estrutural, aquela que reconhece um estado de desconformidade, é que a estruturação ou a reestruturação será iniciada por intermédio de medidas estruturantes (meios), ou seja, técnicas processuais flexíveis *ad hoc* (definidas conforme o caso concreto) adotadas para uma adequada intervenção judicial em litígios estruturais.

O Projeto de Lei nº 3, de 2025 (Senado Federal), que busca disciplinar o processo estrutural no Brasil, em seu artigo 8º, trouxe alguns exemplos dessas técnicas processuais estruturantes, como as realizações de consultas técnicas ou comunitárias e a designação de

16 ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 225, ano 38, p. 389-410, nov. 2013. p. 394.

17 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 45, n. 303, p. 45-81, maio 2020. p. 49.

consultor ou entidades para auxiliar na elaboração e concretização do plano estruturante.¹⁸

Definidos o que se adotou neste trabalho por litígio estrutural, processo estrutural, decisão estrutural e medidas ou técnicas estruturantes, o que mais importa é destacar que as medidas/técnicas estruturantes são as ferramentas processuais adotadas de acordo com as especificidades do litígio, enquanto o processo é o todo, ou seja, as medidas/técnicas estruturantes são ações processuais tomadas no decorrer do processo judicial.

Em suma, levado ao Poder Judiciário um litígio policêntrico altamente complexo com relevante interesse social, é adequada a adoção de um rito (procedimento) especial pautado em técnicas processuais estruturantes, que caracterizará o processo como estrutural.

18 “Art. 8º Estabelecido o caráter estrutural do processo, o juiz deverá, com a participação das partes e, preferencialmente, com o consenso entre elas, verificar a pertinência da aplicação, entre outras, das seguintes técnicas processuais, de acordo com as peculiaridades do caso:

I – admissão de pessoas ou entidades representativas dos grupos impactados pelo litígio;

II – realização de reuniões ou consultas técnicas ou comunitárias;

III – realização de audiências públicas, com definição de metodologia adequada às características do litígio;

IV – designação de audiência de saneamento e organização compartilhada do processo, inclusive para a definição de pontos de consenso e de dissenso, bem como para criar oportunidades de acordos materiais e processuais entre as partes;

V – designação de calendário de audiências para tratar de aspectos específicos da controvérsia;

VI – designação de perito, consultor ou entidade que possa contribuir com o esclarecimento das questões técnicas, científicas ou financeiras envolvidas no conflito, bem como com o desenvolvimento das atividades de participação social;

VII – intimação de pessoas que tenham contribuições técnicas ou poder decisório sobre as questões controvertidas, para que participem de audiências designadas, independentemente de serem ou não partes no processo;

VIII – decisão de questões urgentes ou de questões específicas, sobre as quais não haja consenso e que tenham potencial para otimizar a pauta de atuação estrutural;

IX – definição de mecanismos de ampliação de publicidade e transparência, inclusive com uso de plataformas de tecnologia, aplicações de redes sociais ou da rede mundial de computadores para prestação de informações sobre a natureza do conflito e o andamento do processo;

X – comunicação, de ofício ou a requerimento das partes, aos juízes responsáveis por processos individuais e coletivos que tenham relação com o litígio estrutural, a fim de que avaliem a conveniência de suspendê-los, reuni-los ou centralizar a prática de atos processuais, de modo a permitir a solução coordenada e isonômica do litígio, sem prejuízo da adoção de medidas urgentes; e

XI – adoção de medidas de cooperação judiciária e interinstitucional com sujeitos que possam contribuir com a solução do litígio, bem como com a gestão dos demais processos individuais e coletivos relacionados ao objeto da controvérsia”. Cf. BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3**, de 2025. Disciplina o processo estrutural.

2.1 Processo estrutural e políticas públicas

Uma questão que constantemente confunde os estudiosos sobre processo estrutural é sua relação com o ativismo judicial.¹⁹ O fato é que a expansão do alcance do Judiciário quanto à sua intervenção nas áreas de competência dos outros poderes, inclusive em questões políticas, é um fenômeno observado globalmente, mas que não pode ser relacionado diretamente com os processos estruturais.²⁰

Antes de maior análise do tema, defende-se que essa judicialização não implica uma renúncia à divisão funcional do poder, mas sim proporciona uma maneira de ajustá-la às novas circunstâncias. A interdependência entre os poderes permanece, sem retirar deles a capacidade de avaliar o mérito dos atos políticos dentro de suas competências (discrecionabilidade).²¹⁻²² Logo, a atuação judicial deve estar confinada aos

19 Luís Roberto Barroso descreve o ativismo judicial em três formas principais: 1) a aplicação direta da Constituição em situações não explicitadas textualmente e sem ação do legislador ordinário; 2) a declaração de inconstitucionalidade de normas com base em critérios mais flexíveis que a clara violação da Constituição; 3) a exigência de ações ou omissões do Poder Público, especialmente em políticas públicas. Cf. BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Anuário Iberoamericano de Justicia Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales**, Madrid, n. 13, p. 17-32, 2009. p. 17 e ss.

20 O Estado atual não se limita à proteção dos direitos de liberdade de primeira dimensão, de caráter predominantemente negativo. Pelo contrário, espera-se dos poderes públicos uma série de ações positivas destinadas a garantir a plena efetividade dos direitos fundamentais. A transição do Estado Liberal para o Estado Social resultou no fortalecimento do Poder Executivo, o que, por sua vez, demandou a ampliação de seus instrumentos de atuação, especialmente os de natureza normativa, para que pudesse responder de forma rápida e eficaz às variadas necessidades sociais. Nesse sentido, cf. BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo**. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. e-book, p. 628.

21 “Discrecionabilidade é o modo de disciplina normativa da atividade administrativa caracterizado pela atribuição do dever-poder de decidir segundo a avaliação da melhor solução para o caso concreto, respeitados os limites impostos pelo ordenamento jurídico.” Cf. JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 86.

22 Assim, não é possível substituir a discrecionabilidade administrativa pela judicial, sob pena de total ilegitimidade. No entanto, conforme estabelece William Fletcher, essa ilegitimidade poderia ser superada em situações em que os órgãos políticos estão em falha absoluta (crônica), tornando necessário que os tribunais exerçam discrecionabilidade legitimamente de modo temporário. Cf. FLETCHER, William Alan. The discretionary Constitution: institutional remedies and judicial legitimacy. **The Yale Law Journal**, v. 91, n. 4, p. 635-697, 1982.

limites constitucionais, de modo a evitar que o juiz assuma as funções governamentais ou representativas.²³

A Constituição da República de 1988 não alterou a função essencial do Judiciário, que continua a ser a de julgar e controlar aplicando a norma, mas sem produzi-la. Contudo, a judicialização representa uma atualização na divisão funcional do poder, permitindo o controle judicial dos atos políticos dentro dos limites constitucionais e legais, ou seja, sem substituir os outros poderes.²⁴

Posto isso, é fundamental diferenciar a legítima atuação da prática do ativismo judicial. A atuação conforme a Constituição não configura ativismo, fenômeno que se caracteriza por extrapolar ou contrariar os limites da Carta Magna, configurando um desvio de poder e um abuso de direito. Portanto, cabe ao Poder Judiciário controlar os outros poderes e determinar o cumprimento dos mandamentos constitucionais, sem, contudo, substituí-los, por exemplo, na efetivação das políticas públicas.²⁵

23 Até porque, se qualquer juiz assumir essa função, corre-se o risco de uma possível politização da Justiça, o que pode levar a uma atuação política ou até partidária dos magistrados, desviando o Judiciário de sua função principal, que é aplicar a norma de maneira imparcial.

24 Conforme o voto do Ministro Marco Aurélio na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, que declarou um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, não cabe ao Poder Judiciário “definir o conteúdo próprio dessas políticas, os detalhes dos meios a serem empregados. Em vez de desprezar as capacidades institucionais dos outros Poderes, deve coordená-las, a fim de afastar o estado de inércia e deficiência estatal permanente. Não se trata de substituição aos demais Poderes, e sim de oferecimento de incentivos, parâmetros e objetivos indispensáveis à atuação de cada qual, deixando-lhes o estabelecimento das minúcias. Há de se alcançar o equilíbrio entre respostas efetivas às violações de direitos e as limitações institucionais reveladas na Carta da República”. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na ADPF 347**. Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09/09/2015.

25 Nesse sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quando afirma que “Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e de executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional”. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 956.475**, rel. Min. Celso de Mello, j. 12/05/2016. Esse entendimento foi mantido pelo plenário do Supremo Tribunal Federal em 2023, no julgamento do Recurso Extraor-

O fato é que o exercício de funções atípicas, como o Executivo legislando e o Legislativo julgando, mostra a flexibilidade necessária para responder às demandas modernas. Em vez de uma divisão rígida de funções, o princípio da separação de poderes deve ser visto modernamente como um mecanismo de cooperação e moderação entre os órgãos estatais, essencial para a busca do bem comum.²⁶ Outros bons exemplos dessa harmonia e transversalidade de poderes são órgãos como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, que exercem funções interligadas a todos os poderes de forma independente, imunes às mudanças eleitorais, protegendo direitos que o processo político majoritário não consegue assegurar.

É nesse contexto que as técnicas estruturantes com ampla participação processual, diálogo institucional e primazia do consenso podem garantir uma interferência judicial limitada e adequada em litígios relacionados a políticas públicas. Isso porque, apesar de o fenômeno de judicialização de políticas públicas não existir por causa do processo estrutural, a efetivação cooperativa de tais políticas é um terreno fértil para o surgimento de técnicas estruturantes.

Concorda-se aqui com o professor Edilson Vitorelli quando este ensina que a utilização de técnicas estruturantes pode ser altamente proveitosa nesse panorama, pois, segundo ele,

dinário 1.008.166 (Tema 548 da repercussão geral): “A educação infantil compreende creche, de 0 a 3 anos, e a pré-escola, de 4 a 5 anos. Sua oferta pelo poder público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo. O poder público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica”. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1.008.166** (Tema 548 da repercussão geral), rel. Min. Luiz Fux, j. 22/09/2022.

- 26 Quando, diante de um litígio que envolve o Poder Público, o melhor seria a doação de uma solução compartilhada, ou seja, quando “o Judiciário abre mão, em parte, do seu poder de decidir, em favor de um equilíbrio entre as funções do Estado (no campo público, particularmente das políticas públicas) ou em favor de uma autocontenção no regramento da liberdade privada (no âmbito das relações privadas). O Judiciário vai até um limite, reconhecendo a insuficiência, a inadequação ou a ilegalidade de uma dada situação, mas deixa a outros(s) agente(s) a determinação das providências necessárias – sempre sob sua supervisão, é claro – para correção do problema”. Cf. ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 220-221.

[...] o pior cenário se delineia quando os juízes ignoram o impacto de suas decisões nas políticas públicas para agir “apenas contingencialmente”. Daí se origina o fenômeno que se pode denominar processo desestrutural. Quanto mais pedidos são concedidos, mais desestruturado se torna o serviço.²⁷

Por outro lado, o Judiciário, por sua natureza e suas limitações institucionais, não se apresenta como único ou melhor ambiente para a reestruturação de instituições ou a implementação de reformulações sociais em grande escala. Seu envolvimento na elaboração de políticas públicas e na alteração de práticas consolidadas tende a ser limitado.²⁸ Assim, utilizando-se da experiência jurisdicional, o processo estrutural administrativo, ao dispensar (ou prevenir) a via judicial, atribui aos poderes Executivo e Legislativo a responsabilidade de implementar soluções mais abrangentes, restando ao Judiciário tão somente um papel de reforço pontual na busca por um estado de coisas adequado.

3 Processo administrativo estrutural

O processo administrativo “estrutural/estruturante”²⁹ emerge como instrumento, dentro da administração pública, voltado à

27 VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 137.

28 Segundo os ensinamentos de Roberto Gargarella, os juízes deveriam se conter nos litígios relativos a direitos sociais e fazer os seguintes encaminhamentos: 1) exigir das autoridades políticas uma justificativa para o não atendimento de determinadas reivindicações; 2) solicitar que essas instâncias elaborem ou reavaliem as razões apresentadas; 3) requisitar que proponham novas soluções; 4) estabelecer diretrizes amplas, sem impor soluções específicas; e 5) determinar metas a serem perseguidas, conferindo aos demais Poderes liberdade tanto para definir os meios quanto para sugerir inovações e alternativas. Cf. GARGARELLA, Roberto. Theories of democracy, the judiciary, and social rights. In: GARGARELLA, Roberto; DOMINGO, Pilar; ROUX, Theunis (Org.). **Courts and social transformation in new democracies**: an institutional voice for the poor? Aldershot: Ashgate, 2006. p. 29.

29 O termo “estrutural” ou “estruturante” busca superar, nos processos administrativos, a concepção ortodoxa puramente legalista de conduzir relações jurídico-processuais, flexibilizando o procedimento ao lidar com litígios policêntricos altamente complexos. Nesse contexto, a tutela administrativa não pode se limitar aos fatos passados, mas deve buscar, de modo prospectivo e com participação ativa de todos os envolvidos na elaboração, modos de concretização de um plano estrutural pautado no diálogo e responsável, consciente de que os limites subjetivo e objetivo do processo podem ser remodelados durante seu trâmite.

transformação de arranjos organizacionais que estejam em desacordo com as finalidades públicas constitucionais.³⁰ Diferentemente das modalidades tradicionais de processos administrativos que se concentram na legalidade estrita, a abordagem estrutural busca corrigir de modo mais flexível algumas disfunções sistêmicas, propondo um redesenho das práticas e dos procedimentos internos que causem ineficiência ou violem direitos fundamentais. Essa perspectiva exige uma visão prospectiva com colaboração de diversos agentes – desde autoridades governamentais até membros da comunidade afetada – para que se alcance uma solução duradoura e efetivamente inclusiva.

A relevância desse modelo reside na capacidade de diagnosticar problemas de grande envergadura, indo além da análise formal dos atos administrativos. O propósito não é apenas punir ilícitos ou anular atos ou decisões viciadas, mas promover uma mudança estrutural que impeça a (re)incidência de condutas inadequadas e assegure o cumprimento pleno das funções administrativas. Trata-se de um processo dinâmico, que pressupõe diálogo constante, mecanismos de transparência e definição de metas de curto, médio e longo prazos, de modo a garantir a concretização dos objetivos constitucionais.

Na condução de um processo administrativo que tem como objeto um litígio estrutural, a administração pública deve atuar de forma criativa, valendo-se de instrumentos de consenso, planos de reestruturação

30 Um processo administrativo estruturante não seria uma inovação brasileira. Nos Estados Unidos, por exemplo, já existe uma lei de 1994 (42 U.S.C. §14141) que se assemelha a um processo administrativo de intervenção federal, destinado a reestruturar condutas policiais locais que conflitam com os preceitos constitucionais. Essa lei autoriza o Procurador-Geral dos Estados Unidos – função que acumula características de um Procurador-Geral da República, Advogado-Geral da União e Ministro da Justiça no Brasil – a intervir em estados ou municípios para implementar reformas estruturais nos departamentos de polícia. O objetivo é assegurar que as práticas policiais estejam em conformidade com os mandamentos constitucionais, promovendo uma transformação organizacional que vise corrigir comportamentos inadequados e garantir o respeito aos direitos fundamentais. Segundo algumas análises, essas intervenções não chegam geralmente ao âmbito do Poder Judiciário e, quando chegam, são apenas para uma aprovação judicial de acordo realizado. Nesse sentido, cf. RUSHIN, Stephen Michael. **Structural reform litigation in American Police Departments**. Dissertation (degree of Doctor of Philosophy in Jurisprudence and Social Policy), University of California, Berkeley, 2015. p. 90.

e avaliações periódicas de resultado. A efetividade pode exigir, ainda, maior participação social, com o envolvimento de instituições (públicas ou privadas) e a vigilância de órgãos independentes, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas. Em última análise, o sucesso desse tipo de processo administrativo repousa não só na boa vontade dos atores envolvidos, mas também na implementação de métodos de governança que assegurem a continuidade e a consistência das reformas planejadas de forma escalonada.

Contudo, é importante salientar que não é em todos os processos administrativos que as técnicas estruturantes podem ou devem ser utilizadas. Ao contrário, defende-se sua compatibilidade com o processo administrativo apenas em situações excepcionais de litígios polí-cêntricos altamente complexos com interesse direto da administração pública, ou seja, em situações que certamente não são o dia a dia da administração (atos, contratos ou fiscalizações rotineiras). Isso, principalmente, porque as medidas estruturantes precisam de um grande esforço pautado pelo máximo de consenso, com o objetivo de se alcançar, por um planejamento participativo com o devido monitoramento (às vezes por órgão externo), a transformação para um estado ótimo de cumprimento de direitos.³¹

3.1 Técnicas estruturantes e processos administrativos

Como já se expôs, no âmbito das políticas públicas, em especial na implementação de direitos sociais que exigem atuação positiva do poder público, as técnicas de natureza estrutural têm comprovado sua

31 O que se defende é que as técnicas estruturantes são contraproducentes na rotina da administração pública, não sendo efetivas em qualquer ação administrativa. É preciso ter em mente que essa modalidade processual costuma ser mais longa, em especial na etapa de implementação, além de acarretar custos elevados e demandar grande energia dos envolvidos. Por essa razão, torna-se indispensável algum mecanismo de filtragem, de modo a evitar que o método se converta em obstáculo, em vez de representar uma solução efetiva.

eficácia ao alinhar políticas públicas à sua conformação jurídica. Trata-se de um cenário que evidencia elevado grau de policentrismo e complexidade, bem como relevante interesse social. No entanto, a utilidade das medidas estruturantes não se restringe ao campo das políticas públicas; elas também são úteis em alguns outros temas que interessam à administração pública, sendo capazes de produzir mudanças significativas a partir de adequado processo administrativo.

Com isso em mente, vejamos alguns exemplos de técnicas estruturantes que podem auxiliar no devido processo administrativo quando diante de um litígio estrutural ou na sua iminência, atuando o poder público com medidas estruturantes preventivas.

a) Ampla participação social e maior flexibilidade processual

Em processos de grande relevância social, é fundamental ouvir a coletividade impactada, por exemplo, por meio de audiências públicas para captar as contribuições de pessoas com experiência e conhecimento na matéria. Na verdade, não se trata apenas de especialistas, mas da própria sociedade civil, cuja participação pode ser convocada sempre que o objeto do processo o exigir, enriquecendo o debate com diversas perspectivas. Como técnica estrutural, as audiências e as consultas públicas demonstram eficácia tanto na fase de elaboração do plano estrutural quanto na implementação deste, ampliando o espectro dos fatores que influenciam o processo e são afetados por ele.³²

Em conjunto com as audiências e consultas públicas, outra técnica processual que é especialmente útil na busca da solução estrutural

32 A utilização de audiências públicas já vem se consolidando em casos de interesse social em trâmite nos tribunais superiores. O Supremo Tribunal Federal (STF) vem se utilizando dessa técnica para ampliar o debate e buscar medidas mais eficazes para a solução estrutural. Entre outros processos, cf. a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 635, de relatoria do Ministro Edson Fachin. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na ADPF nº 635**, rel. Min. Edson Fachin.

é o *amicus curiae*.³³ Trata-se de uma técnica amplamente empregada em questões de juridicidade sensível e extrajurídica. Esse instrumento permite a incorporação de contribuições especializadas que ampliam o debate e aprofundam a compreensão dos múltiplos aspectos envolvidos no litígio.

Embora não sejam instrumentos novos na prática processual brasileira, as audiências públicas e os *amici curiae*, sob o prisma das técnicas estruturantes, intensificam sua eficácia. Isso porque essa abordagem amplia os horizontes para a aplicação desses mecanismos, permitindo que sejam empregados de forma mais abrangente, notadamente em casos complexos em que os desafios processuais demandam soluções inovadoras e adaptativas.

Entretanto, para garantir uma ampla participação no processo, desponta como fundamental uma adequada publicidade, compatível com o interesse social existente. Em desastres ambientais, por exemplo, é difícil precisar os afetados e a extensão de danos, notadamente em razão da mutabilidade das situações e de outros direitos envolvidos, de modo que, para se alcançarem potenciais interessados e maior democratização do processo, é preciso garantir uma ampla publicidade e uma eficiente comunicação.³⁴

33 O *amicus curie*, ou *friend of court* no direito norte-americano, é “preponderantemente, como um auxiliar do juízo em causas de relevância social, repercussão geral ou cujo objeto seja bastante específico, de modo que o magistrado necessite de apoio técnico. Não é ele propriamente parte no processo – pelo menos no sentido técnico de sujeito da lide objeto do processo –, mas, em razão de seu interesse jurídico (institucional) na solução do feito, ou por possuir conhecimento especial que contribuirá para o julgamento, é convocado a manifestar-se, ou se dispõe a atuar, como colaborador do juízo. Assim, sua participação é, em verdade, meramente opinativa a respeito da matéria objeto da demanda. Sua intervenção, de tal sorte, justifica-se como forma de aprimoramento da tutela jurisdicional”. Cf. THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. 65. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. v. I, p. 398-399.

34 Não basta apenas uma ampla publicação, é necessária uma comunicação simples e adequada. Por exemplo, em situações que atingem comunidades indígenas, deve haver uma comunicação capaz de garantir um adequado entendimento do grupo afetado. Quando houver interesse de pessoas mais jovens, é fundamental a utilização de novos meios de comunicação, como as redes sociais, capazes de ampliar a publicidade do caso.

Um processo mais participativo e dialógico necessita de maior flexibilidade, admitindo, por exemplo, a intervenção de novos interessados mesmo após a definição do plano estrutural, desde que fique demonstrado considerável interesse na causa. A rigidez processual nem sempre deve ser aplicada em casos estruturais, em que novas situações podem surgir ao longo do processo, demandando a participação de novos participantes. Consequentemente, a participação processual deve ser adaptável às necessidades da causa, permitindo a convocação de diferentes agentes sociais.³⁵

Assim, nos moldes já defendidos por parte da doutrina processualista, quanto maior flexibilidade procedimental, maior efetividade de resolução dos litígios contemporâneos.³⁶ Institutos tradicionais do processo, como a preclusão e a estabilização dos polos processuais, devem ter novos contornos, pois o caráter dinâmico da demanda pode gerar novas situações e novos interessados ao longo do processo.

b) Oralidade – realização de audiências/encontros periódicos

Em processos multipolares altamente complexos, a realização de audiências mistas (autocomposição, instrução e decisão) pode ter um papel central na resolução mais célere e efetiva do litígio. Ao fomentar o diálogo entre os interessados, é possível não apenas diminuir

35 Processo flexível não é um processo informal ou desorganizado, mas aquele cujo procedimento não pode ser anteriormente estabelecido e que requer a utilização de técnicas que podem não estar na lei. É imperativo que se compreenda, em sua totalidade, o problema em discussão, suas nuances, justificativas e implicações, para não apenas corrigir erros passados, mas também projetar efeitos futuros e refletir sobre os impactos da intervenção em litígios estruturais. Nesses casos, pode ser especialmente importante a utilização de técnicas não usuais no processo, como a prova estatística, que, com seu rigor científico, possibilita a avaliação de probabilidades futuras.

36 Nesse contexto, o processo administrativo pode se espelhar no processo civil, pois, conforme afirma Humberto Theodoro, a “flexibilização do procedimento para melhor adequá-lo às necessidades do caso concreto encontra respaldo na Constituição Federal, na medida em que o devido processo legal não exige processo rigidamente modelado, podendo haver mobilidade judicial”. Cf. THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. 65. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. v. I, p. 417.

os custos do processo, mas especialmente identificar controvérsias e consenso que geram impactos significativos no litígio. Tais encontros, quando realizados antes da fase decisória, podem promover a formação de acordos e permitem estabelecer de forma mais eficaz os pontos nevrálgicos da situação litigiosa, auxiliando na estratégia mais adequada para a resolução do(s) conflitos(s).

Além disso, a realização de audiências (reuniões) periódicas pode assegurar a efetiva implementação dos acordos e decisões por meio de um diálogo contínuo de monitoramento do plano estrutural. Esses encontros periódicos permitem uma análise rápida e conjunta dos efeitos que a intervenção está produzindo no litígio, avaliando-se a pertinência das medidas adotadas e identificando-se a necessidade de eventuais ajustes.

Em casos de litígios marcados por alta variabilidade e múltiplos centros de decisão, cada fase da implementação tende a gerar impactos de diferentes intensidades e direções. A metáfora da “teia de aranha”, conforme William Fletcher, ilustra bem essa dinâmica, sublinhando a importância de um acompanhamento contínuo para corrigir eventuais desvios num ciclo de retroalimentação.³⁷

A oralidade, portanto, possibilita maior dialogismo na busca pelo consenso na elaboração do plano estrutural, especialmente nas soluções mais céleres na eventual revisão do plano ou das estratégias adotadas para sua execução.

Outra técnica que se coaduna com essa maior proximidade dos interessados e auxilia decisivamente na prolatação célere de acordos e

37 “Uma metáfora clássica para um problema policêntrico é a teia de aranha, na qual a tensão dos diversos filamentos é determinada pela inter-relação de todas as partes dessa teia, de modo que, se se puxa um único filamento, a tensão de toda a estrutura se redistribui em um padrão novo e complexo.” Tradução livre do original: “A classic metaphor for a polycentric problem is a spider web, in which the tension of the various strands is determined by the relationship among all the parts of the web, so that if one pulls on a single strand, the tension of the entire web is redistributed in a new and complex pattern”. Cf. FLETCHER, William. *The discretionary Constitution: institutional remedies and judicial legitimacy*. **The Yale Law Journal**, v. 91, n. 4, p. 635-697, 1982. p. 645.

tomadas de decisões ágeis, inclusive durante a realização de audiências, é a criação de uma comissão de representantes e especialistas para elaboração e monitoramento do plano estrutural.

Existindo uma comissão ou comitê multidisciplinar, naturalmente, a relação processual se torna menos burocrática, permitindo contato direto entre os interessados que, se regido pelos princípios da publicidade e imparcialidade e pela garantia de oportunidades equitativas para todos, não compromete o devido processo legal. São possíveis, ainda, medidas como reuniões mais informais, grupos de mensagens por aplicativo, que fomentam a celeridade de comunicação entre os envolvidos, facilitando a celebração de acordos e contribuindo para a redução da litigiosidade.³⁸ Esses instrumentos se mostram cruciais para aprimorar tanto a cognição quanto a implementação de acordos e decisões em processos estruturais.

3.2 Medidas estruturantes em processos administrativos: decisão coordenada (art. 49-A da Lei nº 9.784/99) e auditoria operacional nos Tribunais de Contas

Um exemplo ilustrativo de “processo administrativo estruturante” pode ser encontrado na condução dos procedimentos administrativos interfederativos, em que diversos entes públicos – federais, estaduais e municipais – atuam de forma coordenada. São, em regra, processos policêntricos com elevada complexidade, que exigem cooperação interinstitucional para se alcançar efetivamente o interesse público, pois envolvem problemas que transcendem a competência isolada de cada ente. Assim, a participação de múltiplos órgãos públicos de maneira cooperativa viabiliza uma construção conjunta de soluções e a divisão

³⁸ O fato é que a experiência durante a pandemia de coronavírus evidenciou que a flexibilização dos canais de comunicação permite uma condução processual mais adaptável e eficiente, sem abrir mão dos princípios essenciais do processo.

de responsabilidades, aspectos caros à concepção de técnicas processuais estruturais.

Uma hipótese de fácil visualização é a fiscalização em áreas econômicas de altíssimo risco de desastre, como o setor minerário. Imagine-se um processo administrativo na esfera federal que envolvesse a Agência Nacional de Mineração (ANM), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), juntamente com órgãos de fiscalização estaduais e municipais, visando aperfeiçoar a fiscalização da atividade de mineração em determinada região.³⁹ Esse procedimento administrativo seria instaurado em um ministério afeto ao tema, como o Ministério de Minas e Energia ou o Ministério do Meio Ambiente, de modo a reunir todas as esferas de governo e demais entes competentes.

O objetivo central do processo seria alinhar as diversas normas aplicáveis (federais, estaduais e municipais) a fim de assegurar especialmente uma adequada gestão de riscos e o devido controle ambiental, mas que poderia também tangenciar a segurança do trabalho, a arrecadação fiscal e até mesmo a proteção das comunidades locais, garantindo maior promoção de boas práticas de mineração. Dadas as dimensões desse tipo de processo, haveria necessidade de envolver também outros órgãos, como o Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), as Defensorias Públicas dos Estados e da União e as Advocacias Públicas

39 O direito ambiental, clássico exemplo de direito difuso, tende a apresentar situações de grande complexidade, sobretudo em razão da forte presença de elementos técnicos (engenharia, geologia, biologia etc.) e do alto grau de policentria e mutabilidade que caracteriza os debates nesse campo. O licenciamento ambiental, por exemplo, pode conter alta complexidade que frequentemente repercute na esfera judicial, demandando o emprego de técnicas estruturais para uma análise e resolução efetivas. Da mesma forma, na responsabilidade por danos ambientais, que envolve restauração de áreas degradadas e estabelecimento de indenizações, o Judiciário se depara com cenários de elevada complexidade, marcados por múltiplos interesses, com impactos socioambientais incalculáveis.

Estadual e Federal, tudo com objetivo de garantir a efetividade e a legitimidade da regulação e fiscalização em cada uma de suas áreas de competência.

Uma característica essencial dessa abordagem estruturante seria a criação de um plano de ação detalhado, com metas claras, prazos escalonados e mecanismos de monitoramento contínuo. Nesse sentido, realizar-se-iam audiências públicas e consultas técnicas, para que as comunidades afetadas, a sociedade civil organizada, as empresas de mineração e os especialistas pudessem contribuir ativamente para a construção de soluções. Ademais, a participação de entidades científicas e de pesquisa ajudaria a embasar as decisões com dados e estudos confiáveis, ampliando a legitimidade do processo.⁴⁰

O acompanhamento periódico das medidas adotadas por cada um dos entes participantes seria outro elemento essencial, garantindo que o processo não se encerrasse de forma prematura. Relatórios de progresso, indicadores de desempenho e avaliações de impacto passariam a ser exigidos em fases sucessivas, possibilitando a detecção de obstáculos e a correção de rumos em tempo hábil. Dessa forma, a coordenação interinstitucional e a transparência alimentariam um ciclo virtuoso de melhoria contínua, com foco na efetivação dos direitos fundamentais e na sustentabilidade da atividade minerária.

Ao final, a adoção de um processo administrativo único e estruturante evitaria a multiplicidade de esforços, reduziria custos e ampliaria a eficiência da gestão pública. A participação social e a coordenação multissetorial fortaleceriam a responsabilidade dos agentes envolvidos e propiciariam maior efetividade ao plano de fiscalização e adequação das mineradoras. Em última análise, essa construção coletiva, pautada

40 A natureza “estruturante” desses procedimentos se manifesta na adoção de técnicas prospectivas, como a elaboração de planos de ação, a definição de metas de médio e longo prazos e a criação de mecanismos de controle e acompanhamento das medidas implementadas. Ao serem estabelecidos objetivos claros e mensuráveis, torna-se possível avaliar periodicamente a execução, corrigir rumos e aprimorar as práticas administrativas ao longo do tempo.

em técnicas de planejamento e execução monitorada, contribuiria para prevenir conflitos judiciais futuros, assegurando um contexto de maior segurança jurídica e socioambiental.

a) Decisão coordenada (art. 49-A da Lei nº 9.784/99)

Nesse contexto de gestão eficiente e célere do processo administrativo policêntrico e altamente complexo, no âmbito federal, uma figura interessante introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 14.210/2021, que alterou a Lei nº 9.784/1999 (Lei de Processo Administrativo Federal), possui contornos de técnica estruturante, qual seja, a decisão coordenada.⁴¹ Tal decisão é passível de utilização em

[...] hipóteses em que a decisão administrativa envolver a competência de três ou mais setores, órgãos ou entidades. Em princípio, caberia a manifestação sucessiva de vontade das diversas autoridades. Isso implicaria ampliação da burocracia, especialmente nos casos em que ocorresse divergência entre as diversas instâncias decisórias.

A decisão coordenada é uma alternativa, a ser adotada de modo discricionário, visando a que as diversas autoridades, titulares

41 “Art. 49-A. No âmbito da Administração Pública federal, as decisões administrativas que exijam a participação de 3 (três) ou mais setores, órgãos ou entidades poderão ser tomadas mediante decisão coordenada, sempre que:

I – for justificável pela relevância da matéria; e

II – houver discordância que prejudique a celeridade do processo administrativo decisório.

§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se decisão coordenada a instância de natureza interinstitucional ou intersetorial que atua de forma compartilhada com a finalidade de simplificar o processo administrativo mediante participação concomitante de todas as autoridades e agentes decisórios e dos responsáveis pela instrução técnico-jurídica, observada a natureza do objeto e a compatibilidade do procedimento e de sua formalização com a legislação pertinente.

§ 2º (VETADO).

§ 3º (VETADO).

§ 4º A decisão coordenada não exclui a responsabilidade originária de cada órgão ou autoridade envolvida.

§ 5º A decisão coordenada obedecerá aos princípios da legalidade, da eficiência e da transparência, com utilização, sempre que necessário, da simplificação do procedimento e da concentração das instâncias decisórias”. Cf. BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 1 fev. 1999.

de competências distintas, atuem de modo concentrado, editando um ato administrativo único para formalizar as suas decisões.

A figura evita, primeiramente, a produção de atos decisórios autônomos entre si, contemplando soluções potencialmente contraditórias. Em muitos casos, a dissociação das decisões propicia entraves e a necessidade de nova manifestação de autoridade que já se pronunciara anteriormente.

Por outro lado, a decisão coordenada permite a redução da demora para a formalização de uma manifestação estatal. A concentração da atuação de órgãos e autoridades diversos em um único ato permite uma solução em tempo menor.⁴²

Assim, uma vez que diferentes órgãos públicos partilham competência sobre um mesmo assunto, a decisão coordenada é capaz de evitar potenciais decisões contraditórias e se encaixa perfeitamente nos processos administrativos estruturais, deixando o procedimento mais eficaz. Essa estratégia coíbe a fragmentação decisória, previne retardos desnecessários e elimina incongruências.⁴³ Ademais, ao concentrar tudo em um único processo, promove-se uma troca de informações mais célere, amplia-se a abertura democrática e incentiva-se a participação social, o que impulsiona a qualidade das deliberações.⁴⁴

42 JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 154-155.

43 Um bom exemplo prático de boa aplicabilidade da decisão coordenada foi a que ocorreu diante da pandemia de covid-19, em que as autoridades públicas precisaram adotar medidas firmes para conter a propagação da doença e prestar assistência aos infectados. O poder de polícia, por meio de restrições à circulação e limitações a indústrias e comércios, despontou como estratégia contundente de controle da doença, de modo que, quando as decisões partiam de maneira coordenada entre a União, os estados e, principalmente, os municípios, as medidas tiveram maior eficiência e geraram maior segurança jurídica.

44 “Na Lei nº 9.784/99, embora não mencionada a participação do cidadão como princípio da Administração Pública, estão disciplinados vários instrumentos que facilitam a participação, como o direito à informação, a motivação, as regras sobre publicidade, já analisadas nos itens pertinentes. Estão também previstas a consulta pública (art. 31), a audiência pública (art. 32) e a participação dos administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas (art. 33). O art. 49-B, introduzido pela Lei nº 14.210/21, permite a participação na decisão coordenada, na qualidade de ouvintes, dos interessados de que trata o art. 9º da Lei, os quais podem ter o direito a voz, previsto no parágrafo único do art. 49-B”. Cf. DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito administrativo**. 38. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro:

Nesse arranjo, simplifica-se o programa de reestruturação (planejamento com execução monitorada), otimizando recursos e fortalecendo a eficiência do processo administrativo. Trata-se de um excepcional espaço de concertação por parte da administração pública na concretização de política pública de competência compartilhada.

b) Auditoria operacional

Outro exemplo relevante de um processo estrutural administrativo reside nas auditorias operacionais realizadas pelos Tribunais de Contas.⁴⁵ Essas auditorias não se limitam à mera verificação da conformidade contábil, mas também buscam mapear obstáculos estruturais na prestação de serviços públicos e formular recomendações de melhoria. Nesse sentido, aproximam-se das ideias de um processo administrativo estruturante, pois vão além da simples apuração de irregularidades, focando na implementação de soluções e na transformação efetiva das políticas públicas.⁴⁶

O professor Edilson Vitorelli considera que:

Em termos metodológicos, o Tribunal de Contas da União explica que uma auditoria operacional é dividida em oito ciclos. O processo de seleção do objeto de auditoria é o primeiro estágio

Forense, 2025. p. 731.

45 Atualmente, além do julgamento de contas e aplicação de sanções, os Tribunais de Contas também se dedicam ao acompanhamento e à reestruturação de políticas públicas, principalmente por meio das chamadas auditorias operacionais. No entanto, devido à autonomia conferida a cada um desses órgãos, não há um modelo uniforme para a realização dessas auditorias, o que resulta em peculiaridades nos procedimentos adotados pelos diversos Tribunais de Contas (municípios, estados e União).

46 “Os ciclos de uma auditoria operacional são muitos similares ao de um processo estrutural. De modo geral, ambos demandam a identificação de um problema complexo, a investigação participativa e dialogada de suas circunstâncias, a decisão de adoção de recomendações para solução ou melhoria do problema, a apresentação de um plano, pelo gestor, para lidar com as recomendações e o acompanhamento e monitoramento das atividades, que poderão retroalimentar futuras recomendações”. Cf. VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 555.

e visa selecionar um objeto que ofereça oportunidade para realização de auditoria, que contribua para o aperfeiçoamento da administração pública e forneça à sociedade opinião independente sobre o desempenho da atividade pública. O segundo momento é o planejamento da auditoria, que visa delimitar seu objeto e escopo, definir a estratégia metodológica a ser adotada e estimar os recursos, os custos e o prazo necessário à sua realização. Utilizam-se, nesse momento, técnicas de diagnóstico de problemas, com propósito de identificar os principais fatores que comprometem o desempenho do programa ou do órgão.

A terceira fase é a execução, que consiste na realização do trabalho de campo, pela equipe de auditoria. Isso inclui as pesquisas necessárias à coleta de dados, por meio de entrevistas, aplicação de questionários, observação direta, grupos focais, consultas a documentos e bases de dados. Após os trabalhos de campo, é elaborada a matriz de achados, síntese dos resultados obtidos. O quarto ciclo é a elaboração de um relatório preliminar, o qual é, na quinta etapa, encaminhado para o próprio gestor, para comentários. O sexto estágio é a aprovação do relatório pelo tribunal, a partir do qual as recomendações tornam-se definitivas. Na sétima etapa, o relatório é divulgado, com a finalidade de ampliar o conhecimento da sociedade sobre os resultados das ações avaliadas, contribuindo para aumentar a efetividade do controle, por meio da mobilização da comunidade no acompanhamento e na apreciação dos objetivos, da implementação e dos resultados das políticas públicas. Finalmente, o monitoramento, que é última etapa do ciclo, é o acompanhamento da implementação do plano de ação, apresentado pelo gestor, por intermédio do qual as recomendações serão tratadas.⁴⁷

Observa-se que, tanto na tomada de decisão administrativa coordenada como no caso de auditorias operacionais, a participação social e a realização de audiências públicas ou consultas técnicas e comunitárias podem ter um papel fundamental. Essas práticas promovem

47 VITORELLI, **Processo civil estrutural**, *op. cit.*, p. 555.

transparência e legitimidade, permitindo que a própria sociedade e especialistas contribuam com sugestões e fiscalizem o andamento do processo. A perspectiva participativa e inclusiva assegura a identificação de demandas reais, a consideração de diferentes pontos de vista e o controle das ações governamentais, reforçando a busca pela efetividade dos direitos fundamentais envolvidos.⁴⁸

Portanto, a adoção de técnicas inspiradas no processo civil estruturante – como planejamento, execução monitorada e participação ampla – no âmbito do processo administrativo tem o potencial de garantir a implementação mais célere e eficaz de políticas públicas, minimizar conflitos e, em última análise, evitar a judicialização. Ao focar na resolução coletiva de problemas e na construção de soluções duradouras, cria-se um ambiente propício à consecução dos direitos fundamentais, o que reforça a vocação prática e pragmática do direito processual (civil e administrativo) na promoção da justiça social.

4 Considerações finais

Por tudo que foi acima tratado, conclui-se que o poder público não se reduz mais à execução mecânica da lei, mas se configura como um instrumento jurídico-político complexo na promoção do bem comum. Seu comportamento deve estar em estrita conformidade com todas as normas e princípios consagrados na Constituição, não se limitando ao importante princípio da legalidade.

Nesse contexto, com o principal propósito de analisar e definir se as técnicas utilizadas no processo civil estrutural, delineadas

⁴⁸ Com o crescimento do controle jurisdicional sobre a atuação dos Tribunais de Contas, abre-se uma nova seara de casos marcados pela complexidade, seja pela presença de elementos técnicos (extrajuridicidade), seja pela delicadeza de questões jurídicas sensíveis, seja pela necessidade de coordenação entre diferentes instâncias fiscalizadoras. Essa articulação é fundamental para evitar conflitos provenientes de entendimentos contraditórios, exigindo uma atuação mais dialogada e criteriosa por parte das cortes de contas.

especialmente na doutrina e jurisprudência, podem servir de parâmetro valioso para aprimorar ações estratégicas em casos complexos que envolvem a administração pública, observou-se que as técnicas estruturantes surgem como ferramenta processual de alta relevância para o tratamento de litígios estruturais tanto em processos judiciais quanto em processos administrativos.

Essa afirmação se alinha às tendências atuais do Direito Administrativo e encontra respaldo constitucional. Ao enfrentar questões policêntricas, a postura da administração pública deve transcender as soluções tradicionais, pautando-se em técnicas que propiciam participação ativa dos interessados e promovem maior sintonia entre as diferentes esferas impactadas. Assim, viabiliza uma abordagem mais sofisticada e eficiente na busca pela resolução de conflitos que desafiam a capacidade de resposta do Estado.

Admite-se que a aplicação prática das técnicas estruturais é especialmente desafiadora no âmbito interno da administração pública. Tarefa ainda mais árdua se forem aplicáveis de modo preventivo a partir de indícios de possíveis litígios policêntricos de alta complexidade, notadamente diante dos entraves burocráticos a que a Administração se submete.

No entanto, o avanço alcançado com a adoção de medidas estruturais demonstra ser passo essencial para aprimorar as práticas administrativas, sobretudo no tocante à implementação de políticas públicas, ao suscitar reflexões sobre o papel e os limites dos órgãos administrativos e de terceiros envolvidos. Essa abordagem não só favorece a efetivação de direitos fundamentais, como também fortalece a segurança jurídica, ao exigir soluções responsáveis, prospectivas e previsíveis, capazes de conciliar os interesses dos diversos atores sem sacrificar a estabilidade das relações jurídicas.

Nessa perspectiva, a hipótese delineada foi confirmada na medida em que as técnicas estruturantes se consolidam como modelo capaz

de oferecer respostas satisfatórias e confiáveis a demandas administrativas de altíssima complexidade, unindo efetividade e prudência na condução de procedimentos internos mais flexíveis da administração.

Essas técnicas mostram-se viáveis para intervir em litígios sem a participação do Poder Judiciário e, com coordenação e diálogo, afirmam-se como caminho preferencial, uma vez que potencializam o equilíbrio entre resultados concretos e proteção das garantias fundamentais, superando as limitações das estratégias processuais administrativas tradicionais.

Por fim, embora este estudo reforce que o Poder Judiciário possa não ser o fórum mais apropriado para dirimir questões de grande impacto social decorrentes de litígios policêntricos de alta complexidade que envolvem a administração pública, como o campo da efetivação das políticas públicas, a inafastabilidade de acesso ao Judiciário permanece como a *ultima ratio* na busca de superar bloqueios político-institucionais arraigados.

Referências

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 225, ano 38, p. 389-410, nov. 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales**, Madrid, n. 13, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo**. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. e-book.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 1 fev. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 1º fev. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3**, de 2025. Disciplina o processo estrutural. Autoria: Rodrigo Pacheco. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9889348&ts=1738698424623&disposition=inline>. Acesso em: 6 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na ADPF nº 347**, rel. Min. Marco Aurélio, j. 09/09/2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na ADPF nº 635**, rel. Min. Ministro Edson Fachin, Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 956.475**, rel. Min. Celso de Mello, j. 12/05/2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/decisao-do-ministro-celso-de-mello-assegura-matricula-de-crianca-em-creche/337839331>, Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.008.166** (Tema 548 da repercussão geral), rel. Min. Luiz Fux, j. 22/09/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5085176&numeroProcesso=1008166&classeProcesso=RE&numeroTema=548>. Acesso em: 10 fev. 2025

CARNELUTTI, Francesco. **Sistema di diritto processuale civile**. Padova: Cedam, 1936. v. 1.

DIDIER JR.; Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 45, n. 303, p. 45-81, maio 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 38. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Plessy v. Ferguson**, 163 U.S. 537 (1896).

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Brown v. Board of Education of Topeka**, 347 U.S. 483 (1954).

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Brown v. Board of Education of Topeka**, 349 U.S. 294 (1955).

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte de Arkansas. **Holt v. Sarver**, 1969.

FIRME FILHO, Carlos Roberto. THIBAU, Tereza Cristina Sorice Baracho. Litígio estrutural e o estado de coisas inconstitucional em perspectiva histórico-comparada: experiência norte-americana e colombiana para melhoria do sistema prisional. In: THIBAU, Tereza Cristina Sorice Baracho; SEVERINO, Lorena de Oliveira; FIRME FILHO, Carlos Roberto (Org.). **Direito e processo coletivo estrutural**: perspectivas comparadas. São Paulo: Dialética, 2024. v. 2.

FISS, Owen. The forms of justice. **Harvard law review**, v. 93, n. 1, p. 1-58, 1979.

FLETCHER, William Alan. The discretionary Constitution: institutional remedies and judicial legitimacy. **The Yale Law Journal**, v. 91, n. 4, p. 635-697, 1982.

FUX, Luiz. **Curso de direito processual civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

GARGARELLA, Roberto. Theories of democracy, the judiciary, and social rights. In: GARGARELLA, Roberto; DOMINGO, Pilar; ROUX, Theunis (Org.). **Courts and social transformation in new democracies**: an institutional voice for the poor? Aldershot: Ashgate, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

RUSHIN, Stephen Michael. **Structural reform litigation in American Police Departments**. Dissertation (degree of Doctor of Philosophy in Jurisprudence and Social Policy), University of California, Berkeley, 2015.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. 65. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. v. 1.

VIOLIN, Jordão. *Holt v. Sarver* e a reforma do sistema prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017.

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

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2023.

PROCESSO ESTRUTURAL E AUDITORIAS OPERACIONAIS (AOPS): POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES PARA A FISCALIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Structural process and performance audits: possible contributions to the supervision of the courts of auditors

Daniel Uchôa Costa Couto

Advogado. Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG).

RESUMO

A interferência do Judiciário em programas ou políticas públicas exalta a importância do estudo e institucionalização do processo estrutural, marcado pela cognição e contraditório ampliados, natureza dialogal e colaborativa, com ampla intervenção do poder público e da sociedade. As AOPs (auditorias operacionais) perante os tribunais de contas, vocacionadas para contribuir com a melhoria do desempenho de órgãos, programas ou políticas públicas, mediante exame da eficiência, eficácia, efetividade, entre outras dimensões, apresentam-se como procedimentos propícios para determinação de medidas estruturais. O objetivo geral deste estudo é identificar atos ou procedimentos que podem ser incorporados na realização de AOPs, diante de aspectos enfatizados pela doutrina quanto ao processo estrutural. O objetivo específico é identificar questões relevantes para a legitimidade e efetividade do direito em exame no âmbito dos processos estruturais, que podem ser observadas nas AOPs e no monitoramento das recomendações ou determinações. Utilizou-se metodologia dedutiva e método analítico-dogmático, com consulta à doutrina, legislação e jurisprudência. Concluiu-se que pontos ressaltados quanto ao processo estrutural podem ser observados na realização de AOPs, visando contribuir para a legitimidade e efetividade da fiscalização, tais como: avaliação da participação de representantes da sociedade civil ou associações que representem, legitimamente, grupos afetados pela política ou programa públicos; identificação das metas prioritárias, a fim de orientar a atuação dos responsáveis e servir de parâmetro para

avaliação do substancial atendimento das determinações e recomendações; possibilidade de sanção do gestor na hipótese de descumprimento de determinações.

Palavras-chave: processo estrutural; auditoria operacional; possíveis contribuições; efetividade; legitimidade.

ABSTRACT

The interference of the Judiciary in public programmes or policies highlights the importance of studying and institutionalizing the structural process, marked by expanded cognition and contradiction, a dialogical and collaborative nature, with broad intervention by the Government and society. AOPs (performance audits) before the courts of auditors, designed to contribute to improving the performance of public agencies, programs, or policies by examining efficiency, effectiveness, and other dimensions, are procedures conducive to determining structural measures. The general objective of this study is to identify acts or procedures that can be incorporated into the implementation of AOPs, in view of aspects emphasized by doctrine regarding to the structural process. The specific objective is to identify issues relevant to the legitimacy and effectiveness of the rights under examination in the context of structural processes, which can be observed in AOPs and in the monitoring of recommendations or determinations. A deductive methodology and analytical-dogmatic method were used, with consultation of doctrine, legislation, and jurisprudence. The conclusion was that points highlighted regarding to the structural process can be observed in the implementation of AOPs, aiming to contribute to the legitimacy and effectiveness of oversight, such as: evaluation of the participation of representatives of civil society or associations that legitimately represent groups affected by public policy or programs; identification of priority goals in order to guide the actions of those responsible and serve as a parameter for evaluating substantial compliance with determinations and recommendations; possibility of sanctioning the manager in the event of non-compliance with determinations.

Keywords: structural process; performance audits; possible contributions; effectiveness; legitimacy.

1 Introdução

Em linhas gerais, o processo estrutural, conforme a própria denominação indica, busca reestruturar situação de desconformidade envolvendo determinado programa ou política pública ou, ainda,

a atuação de órgãos ou entidades cujas consequências atingem diferentes subgrupos, transcendendo os interesses das partes processuais. Para isso, visando à devida tutela de direitos, faz-se necessária a adoção de medidas estruturais, com caráter prospectivo e gradual, para cuja formulação deve ser garantida a participação dos potenciais interessados, bem como dos atingidos por tais medidas.

No âmbito nacional, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n. 8.058/2014,¹ que institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário. Em que pese ainda não existir norma em vigor que regule a atuação do Judiciário em relação às políticas públicas, é possível destacar diversas decisões em que, diante do reconhecimento da pertinência da pretensão e, por conseguinte, da necessidade de atuação a fim de efetivar o direito em exame, foram determinadas medidas de caráter estrutural.

Ademais, é importante observar que medidas estruturais podem ser determinadas não apenas no âmbito de processos judiciais, mas também em processos administrativos, entre os quais as AOPs perante os tribunais de contas, que visam, por meio do exame da eficiência, eficácia, efetividade, entre outras dimensões, contribuir para a melhoria do desempenho de órgãos, programas ou políticas públicas.

Nesse contexto, em face de apontamentos da doutrina acerca de aspectos que devem ser considerados no processo estrutural, o objetivo geral deste texto é identificar atos ou procedimentos que poderiam ser incorporados na realização das AOPs. Nessa linha, o objetivo específico se refere à identificação de questões ou situações consideradas relevantes para a legitimidade e efetividade do direito em exame no âmbito dos processos estruturais, que, em princípio, podem se fazer presentes ou ser observadas na execução das referidas auditorias e do posterior

¹ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?-codteor=1283918&filename=Tramitacao-PL%208058/2014. Acesso em: 6 abr. 2025.

monitoramento das medidas recomendadas ou determinadas pelos tribunais de contas.

A metodologia utilizada na pesquisa foi dedutiva, tendo sido empregado o método analítico-dogmático, com consulta à doutrina, bem como à legislação e jurisprudência, mais especificamente acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) em processos de AOP.

Além da introdução e das considerações finais, o texto está estruturado em três tópicos. No primeiro, são apresentados conceitos e características do processo estrutural, sendo destacados também alguns dispositivos do Projeto de Lei n. 8.058/2014. No segundo item, é abordada a AOP, notadamente conceito, objetivos, possíveis dimensões de análise e seu ciclo, que muito se assemelha ao do processo estrutural. No item seguinte, são apresentados alguns pontos ressaltados pela doutrina quanto ao processo estrutural que poderiam, em princípio, ser observados nas AOPs, com as devidas adaptações, quais sejam, a definição do grupo afetado pelo litígio, a atribuição de relevância às metas do plano de ação, a aplicação de sanções pelo descumprimento de metas do plano de ação e a finalização do monitoramento. A propósito, a fim de ilustrar algumas situações consideradas recorrentes na execução e monitoramento de tal ação de fiscalização, são ressaltadas constatações extraídas da análise de AOPs julgadas pelo TCEMG nos exercícios de 2023 e 2024 e, ainda, mencionados alguns pontos relevantes verificados em outros acórdãos.

2 Processo estrutural: conceito e características

De acordo com Vitorelli, o processo estrutural é “um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a

ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”.²

A respeito, o referido autor destaca que, na hipótese de a violação ao direito ser apenas removida, não haverá a efetiva resolução do problema, uma vez que poderá ser solucionado “de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente”. Dessa feita, o objetivo do processo estrutural é reformular uma estrutura (entendida como instituição, política ou programa) cujo funcionamento é a causa do litígio. Para isso, faz-se necessária a elaboração de um plano a ser implementado ao longo de determinado período, a fim de transformar o comportamento da estrutura para o futuro, sendo, portanto, de caráter prospectivo. Além disso, esse “plano pode não ser um documento único, mas sim um conjunto de decisões, acordos e medidas que vão se somando, progressivamente”.³

Para Didier Jr. e outros, o processo estrutural é “aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal”.⁴

Por sua vez, Puga assinala que a expressão contencioso estrutural ou caso estrutural qualifica intervenções judiciais que buscam regular relações jurídicas que transcendem o interesse das partes processuais.⁵

Didier Jr. e outros entendem essenciais para a caracterização do processo estrutural:

- 2 VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 2. ed. São Paulo: JusPodivm, 2021. p. 64.
- 3 VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 1, p. 253-297, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/372>. Acesso em: 11 mar. 2025.
- 4 DIDIER JR., Fredie *et al.* Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.
- 5 PUGA, Mariela. El litigio estructural. **Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo**, año I, n. 2, nov. 2014.

(i) o fato de nele se discutir um problema estrutural; (ii) o fato de ele buscar a implementação de um estado ideal de coisas, substituindo o estado de desconformidade que caracteriza o problema estrutural; (iii) o fato de ele precisar desenvolver-se num procedimento bifásico; (iv) a intrínseca flexibilidade do procedimento; e (v) a consensualidade, inclusive em relação à adaptação do processo.⁶

É importante observar que o problema estrutural não necessariamente se assenta na noção de ilicitude, ainda que eventualmente a ilicitude possa estar presente, tampouco seu tratamento se baseia na noção de ilicitude, muito embora ela possa ocorrer e quase sempre ocorra.⁷

Noutro giro, Didier Jr. e outros⁸ assinalam que a multipolaridade, a coletividade e a complexidade configuram características típicas, mas não essenciais, ou seja, a presença de tais características indica que se trata de um processo estrutural, mas não necessariamente precisam todas estar presentes para que o processo seja considerado estrutural.

A multipolaridade se refere à lógica da formação de diversos núcleos de posições e opiniões (muitas delas antagônicas) a respeito do tema a ser tratado. Contrariamente à lógica binária do processo individual em que se contrapõem os interesses dos dois polos (autor e réu), no litígio estrutural é comum a multiplicidade de interesses, que se polarizam a depender da questão debatida, sendo possível que um mesmo grupo se alinhe aos interesses de outro quanto a determinada questão, mas não quanto a outras.

6 DIDIER JR. *et al.*, Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro, *op. cit.*, p. 9.

7 *Ibidem.*

8 *Ibidem.*

A coletividade, conforme o próprio termo indica, diz respeito ao caráter coletivo do processo estrutural, uma vez que este possui por objeto litigioso uma situação jurídica coletiva ativa ou passiva.⁹⁻¹⁰

Por fim, a complexidade decorre da possibilidade de o problema estrutural admitir diversas soluções, isto é, “estabelecida a meta a ser alcançada (o novo e ideal estado de coisas), diversos são os meios com os quais normalmente se pode implementá-la”. Tal característica se encontra fortemente vinculada à noção de multipolaridade, haja vista que “a diversidade de interesses envolvidos tende a multiplicar as possibilidades de tutela”.¹¹

Noutro giro, Vitorelli destaca o caráter irradiado de tais litígios, que se baseia no fato de o litígio afetar diretamente interesses de diversas pessoas ou segmentos sociais, as quais não compõem uma comunidade, não têm a mesma perspectiva social e não serão atingidas, na mesma medida, pelo resultado, o que faz com que suas visões sobre o resultado desejável sejam divergentes e, não raramente, antagônicas. Essas situações ensejam conflitos mutáveis, multipolares, opondo o grupo titular do direito não apenas ao réu, mas a si próprio.¹²⁻¹³

9 Há autores que entendem que o processo estrutural é necessariamente coletivo. Nesse sentido, por exemplo: VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, Thomson Reuters, v. 284, p. 333-369, out. 2018.

10 A fim de reforçar o posicionamento de que a coletividade se trata de característica típica, mas não essencial dos processos estruturais, Didier Jr. e outros destacam a possibilidade de uma ação tipicamente individual, mas que tem inequívoca natureza estruturante: uma hipotética ação proposta por uma pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida para, com base nos direitos que lhe são assegurados pela Lei n. 10.098/2000, exigir que determinados edifícios públicos ou privados, de uso coletivo, aos quais precisa recorrentemente ter acesso (como sua faculdade, o hospital do seu bairro, o banco no qual possui conta corrente etc.), sejam reformados para garantir a acessibilidade prevista em lei.

11 DIDIER JR. *et al.*, Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro, *op. cit.*

12 VITORELLI, Edilson. Tipologia dos litígios transindividuais: um novo ponto de partida para a tutela coletiva. In: ZANETI JR., Hermes (Coord.). **Repercussões do novo CPC – processo coletivo**. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 97-98.

13 Como exemplo, o referido autor destaca os conflitos decorrentes da instalação de uma usina hidrelétrica, em que, no início do processo de licenciamento, são discutidos os impactos prospectivos

Ademais, Vitorelli ressalta que, por conseguinte, os litígios estruturais também são policêntricos, em razão da presença simultânea de vários centros de interesses juridicamente protegidos no mesmo conflito, o que faz com que o problema não possa ser resolvido segundo a lógica binária de autor e réu. Sobre tal aspecto, destaca-se a metáfora da teia de aranha apresentada por William Fletcher,¹⁴ cuja tensão dos vários fios é determinada pela relação entre todas as partes da teia, o que faz com que a intervenção em apenas um fio ocasiona a redistribuição de tensão em toda a estrutura, implicando sua total reconfiguração.

A noção de um processo estrutural remete ao caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*, no qual a Suprema Corte norte-americana entendeu que era inconstitucional a admissão de estudantes em escolas públicas americanas com base em um sistema de segregação racial. Sinteticamente, o referido caso envolveu uma criança negra (Linda Brown) que precisava atravessar a sua cidade a pé para chegar à sua escola pública. Existiam outras escolas públicas próximas de sua casa, mas que não aceitavam o ingresso de crianças negras. Diante disso, foi ajuizada ação em face do Conselho de Educação Estadual para que seu direito de estudar em escola próxima de sua residência fosse garantido.

da instalação do empreendimento, em seu aspecto social e ambiental. Posteriormente, na fase de obras, o cenário da localidade sofre notável alteração na dinâmica social, com a vinda de grandes contingentes de trabalhadores. A partir daí os problemas vão se modificando e os grupos atingidos já não são os mesmos que eram no primeiro momento, em que se decidiam os contornos do projeto. A respeito, na seara ambiental, a alteração do curso ou do fluxo das águas do rio, com o bloqueio de estradas e a separação de comunidades antes vizinhas. Pessoas são deslocadas. No meio ambiente natural, a fauna e a flora sofrem impactos expressivos. Com o fim das obras, toda a dinâmica se altera novamente, haja vista que muitos trabalhadores que vieram se vão, enquanto outros permanecem. Por outro lado, as pessoas deslocadas formam novos bairros e povoações, que exigem a implementação de novos serviços públicos. Por fim, apenas em razão da realização da obra, o meio ambiente natural e a dinâmica social se alteram de tal maneira que a sociedade antes existente no local adquire feições totalmente distintas da que existia originalmente.

14 FLETCHER, William A. *The Discretionary Constitution: Institutional Remedies and Judicial Legitimacy*. **The Yale Law Journal Company**, v. 91, p. 635-697, 1982.

Tal caso foi emblemático e extremamente polêmico, tendo ensejado um processo de mudança no sistema educacional americano, criando precedentes para a denominada reforma estrutural (*structural reform*).

Com o passar do tempo, reformas estruturais envolveram outras políticas e atividades públicas, incluindo, entre outros, Polícia, prisão, manicômios e instituições públicas. Nesse sentido, o modelo de decisão proferida no caso *Brown vs. Board of Education* se expandiu e foi adotado em outros casos, fazendo com que o Judiciário norte-americano passasse a impor amplas reformas estruturais em determinadas instituições, com o objetivo de atender determinados valores constitucionais.¹⁵

Muitos autores compreendem que a noção de processo estrutural surgiu de forma natural, em decorrência da prestação jurisdicional demandada a fim de tutelar o(s) direito(s) fundamental(is) em análise no litígio estrutural. A respeito, Osna e Arenhart destacam que:

[...] a tutela estrutural foi casuisticamente empregada por se mostrar um meio *mais adequado* ou mesmo *necessário* para permitir a proteção de direitos. Dessa forma, sua construção buscou permitir que a função jurisdicional fosse desempenhada do modo mais adequado possível – maximizando sua efetividade em algumas áreas e permitindo seu alcance em outras.¹⁶

Em relação ao cenário brasileiro, cumpre observar que o princípio do acesso à justiça ou da inafastabilidade da jurisdição, amparado no art. 5º, XXXV, da Constituição da República de 1988, viabiliza que problemas estruturais sejam submetidos à apreciação do Judiciário e, por conseguinte, que decisões determinando medidas estruturais sejam proferidas.

15 A respeito, vide: DIDIER JR. *et al.*, Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro, *op. cit.*; VITORELLI, **Processo civil estrutural**, *op. cit.*; FLETCHER, The Discretionary Constitution, *op. cit.*

16 OSNA, Gustavo; ARENHART, Sérgio Cruz. Cinco notas sobre os processos estruturais. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, v. 4, n. 2, p. 389-418, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n2.a314. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/314>. Acesso em: 11 mar. 2025.

Questão que naturalmente se apresenta refere-se à legitimidade e aos limites da atuação judicial em sede de políticas e, portanto, à possibilidade de indevida afronta à independência e harmonia dos Poderes.

A respeito, em que pesem as objeções que podem ser colocadas quanto à possível intervenção do Judiciário nos outros poderes, deve-se ter em mente que, conforme destacado por Vitorelli,¹⁷ em certo sentido, todas elas são contrafáticas, vale dizer, ainda que algumas estejam certas, elas surtem poucos efeitos sobre a realidade, uma vez que o Poder Judiciário interfere em políticas públicas.

Pode-se dizer que, a despeito da relevância do debate acerca do ativismo judicial, notadamente no que tange ao cabimento e aos limites da atuação judicial em sede de políticas públicas, é inegável que essa atuação vem ocorrendo reiteradamente ao longo das últimas décadas, muitas vezes por caminhos precários e insuficientes. Nesse contexto, mostra-se pertinente entender que o processo estrutural pode oferecer melhor alternativa para essa atividade.¹⁸

Para Osna e Arenhart, o ponto crucial envolvendo o processo estrutural se refere à tentativa de otimizar a atividade do processo, de modo que tenderia a ser “deletério que a doutrina ou a lei busquem delimitar indevidamente seu conteúdo. Sem dúvidas, é necessário compreender suas características para, a partir delas, burilar o seu procedimento e torná-lo mais legítimo e adequado”,¹⁹ contudo, sem restringir indevidamente ou minimizar seu uso. Para além disso, há que se reconhecer que:

[...] a tutela estrutural foi casuisticamente empregada por se mostrar um meio *mais adequado* ou mesmo *necessário* para permitir a proteção de direitos”. Dessa forma, sua construção buscou permitir que a função jurisdicional fosse desempenhada do

17 VITORELLI, **Processo civil estrutural**, *op. cit.*

18 OSNA; ARENHART, Cinco notas sobre os processos estruturais, *op. cit.*

19 *Ibidem*.

modo mais adequado possível – maximizando sua efetividade em algumas áreas e permitindo seu alcance em outras.²⁰

Nesse viés, o reconhecimento da importância do processo estrutural e de seu papel como indutor de alterações em problemas de caráter estrutural evidencia a necessidade de disciplina do respectivo processo, a fim de que a atuação do Judiciário se dê de forma legítima e, ainda, adequada e satisfatória para a tutela dos direitos.

A respeito, ressalta-se a insuficiência e, mais além, a inadequação das soluções provenientes de ações individuais, bem como de ações coletivas processadas nos moldes tradicionais. A título de exemplo, podem-se destacar as ações individuais para obtenção de fármacos, normalmente de custo elevado ou de comercialização ainda não aprovada pelos órgãos reguladores. À primeira vista, tal problema poderia ser reduzido apenas ao conflito entre o direito fundamental à vida e à saúde do demandante em face do interesse patrimonial do Estado. Todavia, tal concepção reduz substancialmente o debate que, na realidade, envolve questão extremamente grave e importante, que se refere à política pública de saúde nacional. Sob esse enfoque, esse tipo de demanda impede visualizar com clareza que a discussão diz respeito à gestão dos recursos reservados à saúde. Para além disso, ao condicionar a distribuição dos recursos a partir do ajuizamento de ações individuais, faz-se com que recursos sejam alocados em prol daqueles que conseguem fazer valer seu direito de acesso à justiça que, em última instância, são aqueles que, normalmente, estão em condições “menos desfavoráveis” e, portanto, que não serão aqueles que mais necessitam da proteção da política pública.²¹

Por outro lado, as ações coletivas, concebidas de modo ortodoxo e tradicional, também não viabilizam solução adequada ao problema,

²⁰ *Ibidem.*

²¹ *Ibidem.*

uma vez que é comum que a tutela coletiva brasileira seja resumida a um “processo individual”, em que o autor se legitima à proteção de interesses de terceiros ou de toda a coletividade, não permitindo que essa expresse suficientemente sua vontade e seus interesses. Para além disso, há circunstâncias nas quais o processo estrutural não é apenas o caminho mais adequado, mas mesmo o único possível para a tutela dos direitos. Especialmente em situações nas quais a resposta para o problema se insere em sistemas complexos, sequer há como construir alguma forma de enfrentamento que não seja prospectiva e maleável, o que torna a atividade estrutural do processo uma peça *sine qua non*.²²

Nesse contexto, a ampliação de olhares trazida pelo processo estrutural se mostra fundamental para que a participação judicial em políticas públicas ocorra de forma minimamente satisfatória, por meio de instrumentos adequados.²³

A respeito, conforme a exposição de motivos do Projeto de Lei n. 8.058/2014,²⁴ justificou-se que sua proposição decorreu do reconhecimento da intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas como uma realidade atual, das dificuldades enfrentadas para se tomar uma decisão equilibrada e justa e da necessidade de estabelecer balizas e limites para o juiz e partes envolvidas. Para além, busca-se indicar ao Poder Judiciário, em estreito contato com o poder público, o caminho a ser seguido para a construção do consenso ou a formulação de comandos flexíveis e exequíveis, que permitam o controle da constitucionalidade e a intervenção em políticas públicas, evitando que o juiz se substitua ao administrador.²⁵

22 *Ibidem*.

23 *Ibidem*.

24 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283918&filename=PL%208058/2014. Acesso em: 17 mar. 2025.

25 Vide seguinte matéria: AGÊNCIA SENADO. Processo estrutural evitará disputa entre Poderes, dizem juristas. **Senado Notícias**, Brasília, 23 ago. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/08/23/processo-estrutural-evitara-disputa-entre-poderes-dizem-juristas>. Acesso em: 5 abr. 2025.

Nesse contexto, busca-se a criação de um processo marcado pela cognição e contraditório ampliados, natureza dialogal e colaborativa, com ampla intervenção do Poder Público e da sociedade. Ademais, de acordo com o parágrafo único do art. 2º do referido projeto de lei, em consonância com os ensinamentos da doutrina destacados, atribuem-se a tal processo as seguintes características: estruturais a fim de facilitar o diálogo institucional entre os poderes; policêntricas, indicando a intervenção no contraditório do poder público e da sociedade; dialogais, pela abertura ao diálogo entre o juiz, as partes, os representantes dos demais poderes e a sociedade; de cognição ampla e profunda, de modo a propiciar ao juiz o assessoramento necessário ao pleno conhecimento da realidade fática e jurídica; colaborativas e participativas, envolvendo a responsabilidade do poder público; flexíveis quanto ao procedimento, a ser consensualmente adaptado ao caso concreto; sujeitas à informação, ao debate e ao controle social, por qualquer meio adequado, processual ou extraprocessual; tendentes às soluções consensuais, construídas e executadas de comum acordo com o poder público; que adotem, quando necessário, comandos judiciais abertos, flexíveis e progressivos, de modo a consentir soluções justas, equilibradas e exequíveis; que flexibilizem o cumprimento das decisões; que prevejam o adequado acompanhamento do cumprimento das decisões por pessoas físicas ou jurídicas, órgãos ou instituições que atuem sob a supervisão do juiz e em estreito contato com este.

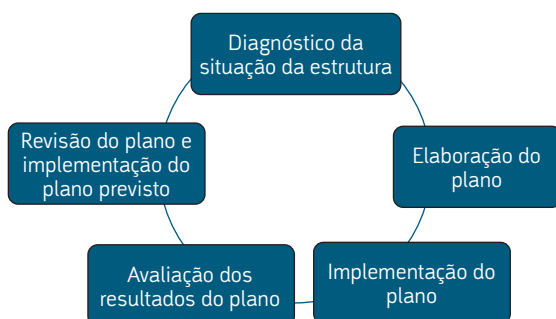
Em relação ao ciclo do processo estrutural, Vitorelli²⁶ identifica as seguintes fases de desenvolvimento: 1) apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos; 2) elaboração de um plano de alteração do funcionamento da estrutura, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada

26 VITORELLI, **Processo civil estrutural**, *op. cit.*, p. 64.

indesejável; 3) implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado; 4) avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo; 5) re-elaboração do plano, com base nos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos, ou minorar efeitos colaterais imprevistos; e 6) implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua indefinidamente, até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social desejado, que é a reorganização da estrutura.

Esquemáticamente, a representação desse procedimento seria a seguinte:

Figura 1 – Progressão cíclica do processo estrutural



Fonte: VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural:** teoria e prática. 2. ed. São Paulo: JusPodivm, 2021. p. 65.

Nem sempre o Poder Judiciário disporá das condições necessárias ao tratamento adequado de problemas estruturais, o que faz com que a respectiva solução somente seja possível com a atuação, em maior ou menor medida, de outros agentes.²⁷ A respeito, destaca-se

27 DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Processo estrutural e justiça multiportas. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 2, p. 419–452, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n2.a365. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/365>. Acesso em: 5 abr. 2025.

que, não por acaso, o Supremo Tribunal Federal, ao fixar a tese jurídica no Tema n. 698, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário n. 684.612, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, explicitou que, na intervenção do Judiciário em políticas públicas, a “decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado”.

A decisão estrutural enseja medidas de caráter prospectivo e a proteção progressiva e gradual do direito tutelado, normalmente por uma sequência de atos, que implicam provimentos ou consensos em cascata.²⁸

A propósito, Vitorelli²⁹ destaca a inevitável iniquidade temporal do processo estrutural, uma vez que a necessidade de reestruturação de políticas públicas, com efeitos a longo prazo, faz com que o atendimento de pretensões imediatas tenha de ser preterido.³⁰ Não obstante, ressalva-se que o atendimento de demandas individuais não seria mais justo, mas apenas mais fácil. Ademais, em um país como o Brasil, marcado pela desigualdade econômica e social, o acesso à justiça pode ser considerado um bem mais escasso socialmente do que o acesso à saúde e à educação. Nesse sentido, ao contrário do que se imagina, as pessoas beneficiadas pelas ordens judiciais não são as mais desvalidas, estando em situação mais favorável socialmente.

Por fim, conforme observado por Vitorelli, destaca-se a possibilidade de adoção de medidas estruturais em instrumentos diversos, fora do âmbito de processos estruturais, tais como arguições de descumprimento de preceito fundamental perante o STF, processos de

28 OSNA; ARENHART, Cinco notas sobre os processos estruturais, *op. cit.*

29 VITORELLI, **Processo civil estrutural**, *op. cit.*

30 Sobre tal ponto, Osna e Arenhart apontam o evidente sabor agridoce do processo estrutural para alguns, “afinal, efetivar um direito de maneira futura é, pela via reversa, reconhecer que hoje ele não será plenamente concretizado”. Cf. OSNA; ARENHART, Cinco notas sobre os processos estruturais, *op. cit.*

licenciamento ambiental perante órgãos do Executivo e AOPs perante os tribunais de contas.³¹

No item a seguir, são apresentados o conceito, objetivos, características e ciclo da AOP.

3 Auditoria operacional: conceito e características

A AOP, conforme a Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP)³² 3000, constitui o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, e se há espaço para aperfeiçoamento.

De acordo com o Manual de Auditoria Operacional do TCU, as principais dimensões examinadas no âmbito das AOPs no tocante ao desempenho dos órgãos e entidades da Administração Pública ou sobre o resultado das políticas, programas e projetos públicos, envolvem economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, conforme diagrama a seguir:

31 VITORELLI, **Processo civil estrutural**, *op. cit.*

32 No XX Congresso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Incasai, na sigla em inglês), em 2010, foram aprovadas as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, na sigla em inglês) para os três tipos de auditoria do setor público (operacional, financeira e de conformidade). O Instituto Rui Barbosa (IRB), associação civil criada pelos Tribunais de Contas do Brasil em 1973 com o objetivo de auxiliar esses órgãos de controle no desenvolvimento e aperfeiçoamento de suas atividades, vem internalizando as ISSAI por intermédio da publicação das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) desde 2015. As NBASP realizam a convergência das ISSAI ao contexto dos tribunais de contas brasileiros ou são tradução direta dessas normas, caso da NBASP 3000, que normatiza a auditoria operacional. Ver: TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de auditoria operacional**. 4. ed. Brasília: TCU; Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020.

Figura 2 – Diagrama das principais dimensões de desempenho em auditoria operacional



Fonte: Adaptado do Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas Europeu (TCE, 2017, p. 18). *apud* TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de auditoria operacional**. 4. ed. Brasília: TCU; Segecex, 2020. p. 17.

Em tese, é possível que as AOPs investiguem todos os componentes e relações existentes no fluxo de interações destacado, exceto o elemento referente ao compromisso ou à definição dos objetivos, uma vez que não cabe aos auditores intervir nas escolhas políticas da atuação estatal, sob pena de indevida ingerência na esfera de discricionariedade dos gestores.

Assim, a AOP visa contribuir para a melhoria do desempenho de programas de governo e, ainda, aumentar a efetividade do controle por meio da mobilização de atores sociais no acompanhamento e na avaliação dos objetivos, da implementação e dos resultados das políticas públicas. A figura a seguir ilustra o ciclo da AOP:

Figura 3 – Ciclo de auditoria operacional

Fonte: Adaptado de NAO (1997) *apud* TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de auditoria operacional**. 4. ed. Brasília: TCU; Segecex, 2020. p. 25.

Sinteticamente, a AOP se inicia com a seleção do tema específico. Após a sua definição, parte-se para o planejamento, a fim de definir uma estratégia global e de elaborar o plano de auditoria, que tem por finalidade detalhar os objetivos do trabalho, as questões a serem investigadas, os procedimentos a serem desenvolvidos e os resultados esperados.

Na fase de execução, realiza-se a coleta dos dados e informações e sua análise. Em seguida, elabora-se o relatório preliminar, que é enviado ao(s) gestor(es) do(s) órgão(s) auditado(s) ou envolvido(s) no programa ou política pública auditada para comentários. Após a análise dos comentários do(s) gestor(es) pela equipe de auditoria, efetuam-se as alterações necessárias (se for o caso), obtendo-se o relatório final, que, no âmbito do TCU,³³ é submetido à apreciação do ministro-relator e do plenário.

³³ No âmbito do TCEMG, finalizado o relatório preliminar de auditoria, é autuado processo com a natureza de auditoria operacional, que é distribuído a um relator (conselheiro ou conselheiro substituto). Em seguida, após oportunizada a manifestação do(s) gestor(es) do(s) órgão(s) auditado(s) ou envolvido(s) no programa ou política pública auditada para comentários, elabora-se o relatório final, que passa pela análise do relator e à posterior deliberação do Tribunal Pleno.

Após a apreciação, o relatório de auditoria deve ser amplamente divulgado, a fim de chegar ao conhecimento das mais diversas partes interessadas e aumentar a chance de implementação das deliberações, na forma de recomendações e determinações.

Nesse propósito, destaca-se a etapa de monitoramento, que se destina a acompanhar as providências adotadas em resposta às deliberações proferidas, de modo que os efeitos pretendidos possam ser alcançados.

Em regra, o cumprimento das determinações e recomendações demanda a apresentação de plano de ação pelo gestor em determinado prazo. Trata-se de documento em que se detalham as ações que serão tomadas para corrigir os problemas identificados durante a auditoria. Esse instrumento norteia o processo de monitoramento e tende a aumentar a sua efetividade.³⁴

Na prática, o ciclo da AOP pode se estender por anos, a fim de que seja acompanhada a implementação das determinações e recomendações. Para isso, podem ser efetuados seguidos monitoramentos, de forma intervalada. Pode haver também a necessidade de ajustes e de alterações no plano de ação aprovado, bem como de verificar a manutenção de determinações ou recomendações que, com o transcurso do tempo, podem não mais ser pertinentes.

Apresentada, de forma objetiva, a AOP, no item a seguir são abordados alguns apontamentos da doutrina sobre o processo estrutural que, em princípio, poderiam ser observados e contribuir para a realização de tal auditoria.

34 TCU. **Manual de auditoria operacional**, *op. cit.*

4 Processo estrutural e AOP: possíveis contribuições

4.1 Definição do grupo afetado pelo litígio

Vitorelli destaca a importância de identificar as pessoas relevantes a serem ouvidas, seja antes da definição do pedido a ser apresentado na petição inicial de um processo estrutural, seja antes da celebração do acordo, quando outros podem ser incluídos e agregar suas perspectivas. “Os grupos relevantes são aqueles que podem ser significativamente afetados pela reestruturação que a petição inicial pretende promover”.³⁵ Nesse sentido, deve-se considerar o caráter multifacetado dos grupos relevantes, visando formular a pretensão apresentada, bem como as consequências da providência pleiteada para os subgrupos.

Ademais, deve ser assegurada a efetiva participação dos grupos envolvidos no problema jurídico, inclusive daqueles minoritários, como uma das variáveis relevantes para o sucesso do *design* de solução de problemas estruturais, bem como ser avaliada a obrigatoriedade do envolvimento de outros possíveis interessados.³⁶ Tal aspecto dialoga com o requisito da representatividade adequada e serve como referência para a legitimidade do acordo.³⁷

No tocante à identificação e integração dos agentes envolvidos (*stakeholders*) no processo de AOP, de acordo com a ISSAI 3000, “o auditor deve identificar explicitamente os usuários previstos e as partes responsáveis da auditoria e, ao longo dela, considerar a implicação dos papéis dessas partes, a fim de conduzir a auditoria de maneira apropriada”.³⁸ De acordo com a referida norma, os usuários previstos se

35 VITORELLI, **Processo civil estrutural**, *op. cit.*, p. 238.

36 DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Processo estrutural e justiça multiportas., *op. cit.*

37 VITORELLI, **Processo civil estrutural**, *op. cit.*

38 INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (Intosai). **Standards for Performance Auditing (ISSAI 3000)**. Viena, 2016. Disponível em: <https://www.issai.org/professional-pronouncements/?n=0-1000000000>. Acesso em: 6 abr. 2025.

referem às pessoas ou organizações para quem o auditor elabora o relatório de auditoria, tais como os Poderes Executivo e Legislativo, entidades governamentais, pessoas ou entidades interessadas no relatório e o público em geral.

Nesse viés, em relação às AOPs, cumpre observar, primeiramente, que a definição dos grupos afetados pela política ou programa públicos pode motivar a oitiva de representantes da sociedade civil ou associações que representem, legitimamente, grupos afetados. A respeito, tal participação pode se dar tanto na fase de elaboração do relatório de auditoria, como também após a decisão do processo, com a possível manifestação sobre o plano de ação apresentado pelo(s) gestor(es), tendo em vista a efetividade das medidas propostas.

Da análise dos processos de auditoria julgados pelo TCEMG nos exercícios de 2023 e 2024,³⁹ constata-se que os agentes envolvidos nas auditorias correspondem, basicamente, aos responsáveis pelos órgãos/entidades atrelados diretamente com a política ou programa auditado e outros órgãos de controle.⁴⁰

Diante desse quadro, tem-se que a identificação e a eventual integração ao processo de representantes de grupos afetados pela política ou programa, a depender da análise quanto a sua pertinência em face do objeto auditado e dos interesses envolvidos,⁴¹ poderiam contribuir

39 Ao todo, verificou-se que, nos exercícios de 2023 e 2024, o TCEMG julgou 16 AOPs, conforme detalhado a seguir: a) em 2023: processos n. 1.144.687, 1.141.396, 1.047.623, 1.126.975 e 1.119.965; a) em 2024: processos n. 1.144.827, 1.174.298, 1.167.250, 1.153.211, 1.167.044, 1.161.146, 1.144.728, 1.144.829, 1.135.217, 1.144.689 e 1.144.841. Disponível em: <https://tjcuris.tce.mg.gov.br/#/>. Acesso em: 4 abr. 2025.

40 A título de exemplo, podem ser mencionados: agências reguladoras (AOP n. 1.161.146, cujo objeto era avaliar, com base no Novo Marco Legal do Saneamento Básico, a participação do Estado e das agências reguladoras nas políticas públicas de esgotamento sanitário); conselhos tutelares (AOP n. 1.144.827, realizada no município de Montes Claros, com a finalidade de avaliar o planejamento e a gestão das atividades relacionadas às ações de proteção à criança e ao adolescente).

41 Há AOPS em que, tendo em vista o objeto, não se evidencia necessidade de oitiva de representantes da sociedade civil. Por exemplo: AOPs n. 1.174.298 e 1.167.044, realizadas com o objetivo de avaliar a eficiência e a efetividade dos sistemas de abastecimento de água, tratamento de esgoto, gestão de resíduos, prevenção contra incêndio e pânico, bem como a acessibilidade, mobiliário, infraestrutura física, visando aferir, mediante observação direta e testes de laboratório, se os referidos sistemas se encontram em consonância com normas e legislações correlatas.

para a legitimidade processual e a efetividade das medidas previstas no plano de ação.

4.2 Atribuição de relevância às metas do plano de ação

No tocante à formulação de um plano de ação adequado no âmbito do processo estrutural, Vitorelli aponta a necessidade de estabelecimento de prazos para o cumprimento das metas, bem como da identificação dos órgãos e autoridades responsáveis. Além disso, o referido autor ressalta a razoabilidade no quantitativo de metas fixadas e, sobretudo, o estabelecimento de prioridades, a fim de distinguir as metas primordiais daquelas consideradas periféricas.⁴²

Da análise das AOPs julgadas pelo TCEMG nos anos de 2023 e 2024, verificou-se que, em todas elas, foi determinada a apresentação de plano de ação, sendo exigido, expressamente ou por remissão à Resolução n. 16/2011,⁴³ o estabelecimento dos prazos de cumprimento e a identificação dos respectivos responsáveis.

Por outro lado, constatou-se que, em grande parte delas, foi feito número considerável de recomendações e determinações, sem a identificação daquelas consideradas primordiais.⁴⁴

42 VITORELLI, **Processo civil estrutural**, *op. cit.*, p. 186-187.

43 Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em auditoria operacional realizada pelo TCEMG, constando, em anexo, modelo de plano de ação, no qual devem ser identificados, de forma individualizada, teor da recomendação/determinação, medidas necessárias, data inicial e limite de implementação das medidas e o responsável pela implementação, com telefone e e-mail.

44 Considerando as AOPs julgadas pelo TCEMG em 2023 e 2024, verificou-se que, em média, foram feitas 35 recomendações ou determinações direcionadas, também em média, a três órgãos ou entidades responsáveis por sua implementação. A respeito, constatou-se que o número de recomendações ou determinações variou de 17 (AOP n. 1.174.298) a 61 (AOP n. 1.135.217). Ressalta-se que, para tal contabilização, não foi considerada a AOP n. 1.153.211 (cujo objetivo era avaliar em que medida as ações de recuperação e despoluição da Lagoa da Pampulha e de seu entorno têm sido eficazes e efetivas, bem como têm atingido parâmetros de equidade e de transparência), uma vez que o processo foi arquivado em face do convênio firmado entre as partes, em que foram contempladas as determinações e recomendações constantes do relatório preliminar de AOP.

A respeito, a identificação das metas consideradas prioritárias cumpre a função de orientar os esforços e a atuação dos responsáveis, o que pode contribuir para sua implementação de forma mais célere e, portanto, para a efetividade da AOP. Ademais, conforme analisado de forma mais detida no item 4.4 (Finalização do monitoramento), também pode orientar a avaliação dos relatores dos processos de AOP quanto ao substancial atendimento das determinações e recomendações feitas no acórdão.

4.3 Aplicação de sanções pelo descumprimento de metas do plano de ação

Conforme destacado, a doutrina dedica especial atenção ao monitoramento, ao exaltar seu papel para a efetividade do processo estrutural. A relevância do monitoramento das metas pode ser verificada, ainda, por meio da leitura do Projeto de Lei n. 8.058/2014, tendo em vista especialmente o art. 2º, XI, que insere entre as características do processo estrutural a previsão do “adequado acompanhamento do cumprimento das decisões por pessoas físicas ou jurídicas, órgãos ou instituições que atuem sob a supervisão do juiz e em estreito contato com este”.

Ademais, além da previsão de proposta de planejamento para o cumprimento das decisões, instruído com o respectivo cronograma, conforme art. 18, o referido Projeto de Lei, no art. 21,⁴⁵ menciona a possibilidade de aplicação de medidas coercitivas previstas no Código de Processo Civil à autoridade responsável pelo descumprimento das

45 “Art. 21. Se a autoridade responsável não cumprir as obrigações determinadas na sentença ou na decisão de antecipação de tutela, o juiz poderá aplicar as medidas coercitivas previstas no Código de Processo Civil, inclusive multa periódica de responsabilidade solidária do ente público descumpridor e da autoridade responsável, devida a partir da intimação pessoal para o cumprimento da decisão, sem prejuízo da responsabilização por ato de improbidade administrativa ou das sanções cominadas aos crimes de responsabilidade ou de desobediência, bem como da intervenção da União no estado ou do estado no município.”

obrigações determinadas, sem prejuízo da responsabilização por ato de improbidade administrativa ou das sanções cominadas aos crimes de responsabilidade ou de desobediência, bem como da intervenção da União no Estado ou do Estado no Município.

No tocante às AOPs, verifica-se controvérsia quanto à responsabilização dos gestores pela não implementação de recomendações. Por um lado, considerando a diferença entre a lógica do controle tradicional, baseada na análise da conformidade e na consequente sanção na hipótese de irregularidade, e o controle de desempenho, há autores que se contrapõem à imputação de responsabilidade. A respeito, entende-se mais apropriada a responsabilização política do gestor caso verificada a insuficiência dos resultados de políticas públicas.⁴⁶

Por outro lado, a obrigatoriedade em prestar contas e a aplicação de penalidades pelos desvios eventualmente constatados é muito caro à *accountability*.⁴⁷ A propósito, duas dimensões devem ser consideradas para a eficácia da *accountability*: a *answerability* e a capacidade de *enforcement*. Aquela engloba informação e justificação, referindo-se à obrigação dos governantes de informarem, explicarem e responderem por seus atos. Já a capacidade de *enforcement* diz respeito à punição, ou seja, à capacidade dos controladores de impor sanções e perda de

46 Nesse sentido, Lima pondera: "Fala-se sobre avaliação de programas, publicação de resultados, comunicação estreita com o Parlamento e a sociedade civil organizada. Não há sugestão do estabelecimento de um arcabouço legal que permita a aplicação de multas, por exemplo, contra gestores e gerentes de programas. Aliás, submeter ao mesmo processo de prestação de contas, com previsão idêntica de punições, o gestor corrupto e o gerente ineficiente não parece ser a melhor solução. De certo que a corrupção gera ineficiência, mas, entre o corrupto e o ineficiente, existe a diferença fundamental da intenção. O primeiro age com dolo; o segundo, com culpa. Como ensinam Busquets e Martins (1993), se a avaliação do programa revelar erro na decisão tomada, cabe ao órgão de controle dar publicidade a sua ocorrência e, acrescentando ao pensamento, recomendar medidas corretivas." Vide: LIMA, Dagomar Henriques. Avaliação de programas e responsabilização dos agentes públicos pelo resultado da ação governamental: o papel do Tribunal de Contas da União. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Prêmio Serzedello Corrêa 2003**: monografias vencedoras. Brasília: TCU, 2005. p. 45-73.

47 PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

poder àqueles que violarem deveres públicos ou apresentarem comportamentos inadequados.⁴⁸

Do exame dos acórdãos proferidos no bojo das AOPs julgadas pelo TCEMG nos exercícios de 2023 e 2024, constatou-se que, como regra geral, determinou-se que os titulares dos entes/órgãos indicados como responsáveis fossem advertidos de que a ausência de envio de plano de ação, no prazo estabelecido, poderia ensejar a aplicação de multa.

Noutro giro, verificou-se que, excepcionalmente, em algumas decisões constou a advertência aos titulares dos entes/órgãos indicados como responsáveis de que o não cumprimento das determinações, no prazo estipulado, poderia ensejar a aplicação de multa.⁴⁹

A propósito, não se pode negar que a implementação das políticas públicas se submete a diversos fatores contingenciais, de diferentes ordens (econômica, política, social, administrativa), em decorrência de incertezas, imprevisibilidade de receitas, carência de recursos (humanos, financeiros, operacionais), falta de autonomia. Dessa feita, a avaliação dos resultados da atuação governamental deve considerar as condições enfrentadas, tendo em vista a incidência de circunstâncias cambiantes.⁵⁰

Nesse contexto, primeiramente, devem ser avaliadas as circunstâncias da situação e as justificativas do gestor na hipótese de não

48 SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing accountability*. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Ed.). **The self-restraining state. Power and accountability in new democracies**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999 *apud* PINHO; SACRAMENTO, *Accountability*, *op. cit.*

49 A título de exemplo, citam-se as Auditorias Operacionais n. 1.144.829 (Tribunal Pleno, sessão de 21 de maio de 2024), realizada com o objetivo de avaliar o planejamento e a gestão das atividades relacionadas às ações de proteção à criança e ao adolescente no âmbito do município de Uberaba, e n. 1.047.623 (Segunda Câmara, sessão de 18 de abril de 2023), cujo objetivo foi avaliar a efetividade das Caixas Escolares das Escolas Municipais, sob a perspectiva de planejamento, execução e controle, nos exercícios de 2016 e 2017.

50 PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Trad. Carolina Andrade. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

implementação ou implementação parcial, seja de recomendações, seja de determinações feitas.

No que tange às determinações, especialmente àquelas identificadas como prioritárias, mostra-se pertinente entender pela possível imputação de sanção ao gestor inadimplente, tendo em vista a impossibilidade da medida pretendida e, para além disso, a efetividade da fiscalização.

Noutro giro, independentemente da eventual sanção, deve ser dada ampla publicidade aos resultados do monitoramento das AOPs, a fim de contribuir com o controle de outros órgãos, em especial, o Poder Legislativo e, ainda, com o controle social.

4.3.1 Finalização do monitoramento

Em face da complexidade das questões estruturais, uma vez que admitem múltiplas soluções, para as quais sempre pode haver melhoria, uma questão que se coloca refere-se à decisão quanto ao momento de parar o acompanhamento da estrutura. Uma alternativa é realizar acordos parciais, estabelecendo metas específicas para um ou alguns aspectos da atividade que se pretende reestruturar. Uma segunda alternativa é propor metas finalísticas, de modo que a reestruturação deverá ser acompanhada até o atingimento de determinados objetivos. Por fim, uma última alternativa é a definição de metas temporais, especialmente nas situações em que não seja possível estabelecer um indicador finalístico claro ou em que a atuação do responsável pelo cumprimento das metas se encontre sujeita a flutuações.⁵¹

Com relação à AOP, o monitoramento das determinações e recomendações estabelecidas na decisão é realizado por meio do plano de ação aprovado, à vista da documentação e/ou informações apresentadas

⁵¹ VITORELLI, **Processo civil estrutural**, *op. cit.*

para comprovar as medidas tomadas. Esse monitoramento pode se prorrogar por anos, com o contínuo acompanhamento do cumprimento das determinações e recomendações até que o relator, após análise da Unidade Técnica, entenda que o processo atingiu o objetivo para o qual foi constituído, cabendo-lhe elaborar voto pelo arquivamento dos autos a ser submetido à deliberação do Colegiado competente.

A respeito, no âmbito do TCEMG, verifica-se a possibilidade de arquivamento mesmo com a implementação apenas parcial das determinações e recomendações.⁵² Ademais, em alguns acórdãos foi considerado o percentual das determinações e recomendações tidas como implementadas, tendo em vista levantamento do Tribunal de Contas da União no sentido de que entidades de controle internacional estimaram que 60% a 75% das metas propostas ou ordenadas são efetivamente implementadas.⁵³

Da análise dos processos, constata-se que os respectivos relatores, em seus votos, analisaram detidamente cada uma das determinações e recomendações, a fim de verificar a sua implementação, considerando o prévio estudo da Unidade Técnica. Não obstante, deve-se observar que, independentemente do percentual apurado das determinações e recomendações implementadas, há que se verificar o

52 A título de exemplo, vide a ementa do acórdão proferido pelo Tribunal Pleno no Processo n. 969.505, na sessão de 9 de junho de 2021:

“MONITORAMENTO. PREFEITURA MUNICIPAL. AUDITORIA OPERACIONAL. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES. CUMPRIMENTO PARCIAL. RECOMENDAÇÕES AO GESTOR. ARQUIVAMENTO. [...]”

2. O cumprimento parcial das recomendações e determinações não impedem o arquivamento proposto pelo órgão técnico, uma vez que o monitoramento cumpriu o seu objetivo.”

53 A título de exemplo, vide excerto da ementa do acórdão proferido pelo Tribunal Pleno no Processo n. 1.071.623, na sessão de 8 de fevereiro de 2023, segundo o qual: “2. O Tribunal de Contas da União, em material intitulado ‘Roteiro para Monitoramento de Auditorias de Natureza Operacional’, levantou dados no sentido de que entidades de controle internacional estimam que de 60% a 75% das metas propostas ou ordenadas pelos órgãos controladores aos jurisdicionados são efetivamente implementadas, tendo-se, portanto, como satisfatório desempenho superior ou igual a tais percentuais. 3. A constatação do atingimento de 75% das metas propostas revela o atingimento dos benefícios esperados a partir do procedimento, razão pela qual é razoável a proposta de arquivamento dos autos sem a aplicação de qualquer penalidade.

cumprimento substancial do plano de ação, considerando-se o objetivo da AOP, visando à efetividade de tal ação fiscalizatória.⁵⁴

Nesse cenário, conforme destacado no item 4.2, a atribuição de relevância às metas do plano de ação é de suma importância para que seja feita essa análise quanto ao substancial atendimento das determinações e recomendações e, portanto, seja possível concluir, com segurança, pela finalização do ciclo de monitoramento.

5 Considerações finais

Tendo em vista a possibilidade de estabelecimento de medidas estruturais no âmbito de AOPs, entende-se que alguns pontos ressaltados pela doutrina quanto ao processo estrutural poderiam, em princípio, ser observados na realização de tais auditorias, visando contribuir para a legitimidade e a efetividade da fiscalização, bem como o enfrentamento de dificuldades eventualmente experimentadas.

A respeito, quanto à definição do grupo afetado pela política ou programa públicos, poderia ser avaliada a participação de representantes da sociedade civil ou associações que representem, legitimamente, grupos afetados, seja na fase de elaboração do relatório de auditoria, seja com a possível manifestação sobre o plano de ação apresentado, tendo em vista a efetividade das medidas propostas.

A identificação das metas consideradas prioritárias mostra-se salutar para orientar os esforços e a atuação dos responsáveis, o que pode contribuir para sua implementação de forma mais célere e, portanto, para a efetividade da AOP. Ademais, tal procedimento também

54 Nesse sentido, destaca-se excerto da ementa da decisão da Primeira Câmara no Processo n. 1.098.447, em sessão de 12 de dezembro de 2023: “2. Considerando que houve substancial atendimento das recomendações determinadas nos autos da auditoria operacional que originou o monitoramento, determina-se o encerramento do ciclo de monitoramento de auditoria operacional e o arquivamento dos autos, por ter o feito contribuído para o aperfeiçoamento da gestão pública, atingido seu objetivo.”

pode servir de parâmetro para a avaliação dos relatores dos processos de AOP quanto ao substancial atendimento das determinações e recomendações feitas no acórdão e, portanto, para a decisão quanto à finalização do monitoramento e consequente arquivamento, em razão do atingimento dos objetivos para os quais o processo foi constituído.

Por fim, para a aplicação de sanções pelo descumprimento de metas do plano de ação, primeiramente, devem ser avaliadas as circunstâncias da situação e as justificativas do gestor na hipótese de não implementação ou implementação parcial de recomendações ou determinações. No que tange às determinações, especialmente àquelas identificadas como prioritárias, mostra-se pertinente entender pela possível sanção do gestor inadimplente, tendo em vista a impositividade da medida pretendida e, para além disso, a efetividade da fiscalização.

Além disso, tem-se que, independentemente da eventual sanção, há que se conferir ampla publicidade aos resultados do monitoramento das AOPs, a fim de contribuir para o controle de outros órgãos – em especial, o Poder Legislativo – e para o controle social.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 8.058/2014**. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283918&filename=PL%208058/2014. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Trad. Carolina Andrade. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

DIDIER JR., Fredie *et al.* Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Processo estrutural e justiça multi-portas. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, v. 4, n. 2, p. 419-452, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n2.a365. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/365>. Acesso em: 5 abr. 2025.

FLETCHER, William A. The Discretionary Constitution: Institutional Remedies and Judicial Legitimacy. **The Yale Law Journal Company**, v. 91. p. 635-697, 1982.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (Intosai). **Standards for Performance Auditing (ISSAI 3000)**. Viena, 2016. Disponível em: <https://www.issai.org/professional-pronouncements/?n=0-1000000000>. Acesso em: 6 abr. 2025.

LIMA, Dagomar Henriques. Avaliação de programas e responsabilização dos agentes públicos pelo resultado da ação governamental: o papel do Tribunal de Contas da União. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Prêmio Serzedello Corrêa 2003**: monografias vencedoras. Brasília: TCU, 2005. p. 45-73.

OSNA, Gustavo; ARENHART, Sérgio Cruz. Cinco notas sobre os processos estruturais. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, v. 4, n. 2, p. 389-418, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n2.a314. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/314>. Acesso em: 11 mar. 2025.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

PUGA, Mariela. El litigio estructural. **Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo**, año I, n. 2, nov. 2014.

TCEMG – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Resolução n. 16, de 5 de outubro de 2011. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Diário Oficial de Contas**, Belo Horizonte, p. 5-8, 14 out. 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de auditoria operacional**. 4. ed. Brasília: TCU; Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 2. ed. São Paulo: JusPodivm, 2021.

VITORELLI, Edilson. Tipologia dos litígios transindividuais: um novo ponto de partida para a tutela coletiva. In: ZANETI JR., Hermes (Coord.). **Repercussões do novo CPC – processo coletivo**. Salvador: Jus Podivm, 2015.

VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, v. 4, n. 1, p. 253–297, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/372>. Acesso em: 11 mar. 2025.

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

AS PERSPECTIVAS DO PROCESSO ESTRUTURAL E A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

The perspectives of the structural process and the performance of the Audit Courts

Gabriella de Souza Augusto

Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Newton Paiva

RESUMO

Neste artigo, analisa-se a viabilidade de participação do Tribunal de Contas na fase de execução do processo estrutural, com o intuito de exercer sua função corretiva por meio do acompanhamento e monitoramento. O presente estudo diz respeito à participação do Tribunal de Contas na resolução de litígios estruturais, especificamente no que tange à limitação da atuação do Poder Judiciário em questões relacionadas às políticas públicas. Os resultados obtidos indicam que a delegação da execução da sentença estruturante com a participação de instituições como o Tribunal de Contas pode contribuir para a limitação da intervenção do Poder Judiciário na administração de políticas públicas no âmbito do litígio estrutural. A principal contribuição deste estudo é a proposição de um novo papel para o Tribunal de Contas no bojo das demandas estruturais, reconhecendo sua competência constitucional para atuar no monitoramento da implementação do plano estruturante, na fase de execução do processo estrutural, proporcionando uma alternativa ao modelo tradicional de intervenção judicial. A metodologia adotada foi de caráter descritivo-qualitativo, com uma abordagem bibliográfica, baseada na consulta a livros e artigos de revistas científicas.

Palavras-chave: Processo estrutural; Administração pública; Tribunais de Contas; Monitoramento.

ABSTRACT

This article analyzes the feasibility of the Court of Auditors' participation in the implementation phase of the structural process, with the aim of exercising its corrective function through monitoring and oversight. This study concerns the Court of Auditors' participation in the resolution of structural disputes, specifically with regard to limiting the Judiciary's role in matters related to public policy. The results obtained indicate that delegating the execution of the structural sentence with the

participation of institutions such as the Audit Courts can contribute to limiting the intervention of the Judiciary in the administration of public policies in the context of structural litigation. The main contribution of this study is the proposal of a new role for the Audit Courts in the context of structural demands, recognizing its constitutional competence to monitor the implementation of the structural plan during the execution phase of the structural process, providing an alternative to the traditional model of judicial intervention. The methodology adopted was descriptive-qualitative in nature, with a bibliographic approach based on consultation of books and articles from scientific journals.

Keywords: Structural process; Public administration; Audit Courts; Monitoring.

1 Introdução

O crescente ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal (STF), associado à omissão ou à insuficiência de atuação dos Poderes Legislativo e Executivo na formulação e implementação de políticas públicas, tem impulsionado a judicialização de questões que tradicionalmente pertencem ao campo da administração pública. Esse movimento tem conferido ao Poder Judiciário um papel de protagonismo – direto ou indireto – na definição e reestruturação de políticas públicas, sobretudo nos chamados litígios estruturais, com vistas à concretização de direitos e valores constitucionais.

Importa destacar, contudo, que o Poder Executivo, por meio de sua administração, está sujeito a sistemas de controle interno e externo. O controle interno é exercido no âmbito da própria administração, ao passo que o controle externo é exercido por diversas entidades e mecanismos, como organizações sociais, sindicatos, associações, partidos políticos, Poder Judiciário (mediante provocação), Ministério Público, Tribunais de Contas, organismos internacionais, imprensa, mídias sociais e pela sociedade civil de forma geral. Nesse contexto, a Constituição da República de 1988 (CR/88), em seu artigo 71 e incisos, conferiu aos Tribunais de Contas competências materiais próprias para

o exercício do controle externo sobre a administração pública direta e indireta, bem como sobre demais entes que recebem recursos públicos.

Apesar de as demandas estruturais apresentarem características singulares em relação ao litígio processual civil – tais como a complexidade, coletividade, multipolaridade, multiplicidade de atores, problema estrutural, procedimento bifásico e flexível, marcado pela condução dialógica e consensual –, ainda não há regulamentação em legislação específica, o que permite uma flexibilização procedimental. Para tanto, a fim de que se obtenha êxito no processo estrutural, ou seja, que se alcance a reestruturação da instituição ou política pública objeto do litígio estrutural, faz-se mister a observância dos direitos e princípios constitucionais.

Diante desse cenário, justifica-se a elaboração do presente artigo, cuja proposta parte da definição de um tema-problema, referencial teórico, objetivos gerais e específicos, metodologia utilizada, com estrutura organizada em tópicos analíticos e considerações finais.

Doravante a identificação do sistema de controle externo da administração pública atribuído constitucionalmente aos Tribunais de Contas, propõe-se o tema-problema: É possível os Tribunais de Contas atuarem na fase de execução das sentenças estruturais?

Nesse diapasão, o presente artigo se desenvolve sob o marco teórico das competências de controle externo atribuídas aos Tribunais de Contas pela própria CR/88, em seu artigo 71 e incisos, bem como as novas possibilidades de atuação do órgão dado o processo de modernização com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) e a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021).

Por conseguinte, apresentados o tema-problema e o marco teórico, as hipóteses aventadas nesta pesquisa são: a) uma vez que a Constituição de 1988 atribuiu aos Tribunais de Contas a competência do controle externo da administração pública, esperam-se diversas

possibilidades de atuação da referida instituição no bojo das demandas estruturais, visto que, via de regra, os litígios estruturais possuem como objeto políticas públicas e o interesse público; e b) é viável a execução da sentença estruturante pela via extrajudicial, sendo possível delegar aos Tribunais de Contas o acompanhamento e monitoramento de gestão e desempenho do plano estruturante.

Para tanto, o objetivo geral do presente artigo é discorrer acerca das possibilidades de atuação do Tribunal de Contas no processo estrutural, em observância às competências materiais dispostas constitucionalmente. No que tange aos objetivos específicos, pretende-se a) analisar as competências do sistema de controle externo da administração pública atribuída aos Tribunais de Contas; b) apontar a possibilidade de atuação dos Tribunais de Contas na fase de execução do processo estrutural por meio do acompanhamento e monitoramento; c) fomentar a tramitação da fase de execução da sentença estrutural na esfera administrativa objetivando limitar a atuação do Poder Judiciário na fase de implementação, gestão e desempenho de políticas públicas.

A metodologia adotada foi de caráter descritivo-qualitativo, com uma abordagem bibliográfica, baseada na consulta a livros e artigos de revistas científicas.

Em suma, além desta introdução, das considerações finais e referências, o presente artigo divide-se em três tópicos. O primeiro subdivide-se em três itens: (i) apresentação de breve contexto histórico e o conceito do processo estrutural; (ii) apresentação das principais características do litígio estrutural; e (iii) reflexões sobre a fase de execução do processo estrutural. O segundo tópico aborda as funções atribuídas pelo ordenamento jurídico constitucional aos Tribunais de Contas. Por fim, o terceiro tópico explora as possíveis formas de atuação desses órgãos nas demandas estruturais, com ênfase em sua competência corretiva, especialmente no que se refere ao acompanhamento e

monitoramento dos planos estruturantes, em uma perspectiva de gestão colaborativa com os entes públicos na fase de execução.

2 Processo estrutural

2.1 Conceito

O processo estrutural pode ser definido como “um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação de direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”.¹

Em síntese, trata-se de um novo modelo de processo coletivo cujo objetivo é, por meio da atuação do Poder Judiciário, solucionar um problema estrutural, mediante reestruturação de uma política pública, ou instituição, ou programa que viola ou impede a concretização de direitos fundamentais.

Tal modalidade processual surgiu nos Estados Unidos na década de 1950, a partir da simbólica decisão proferida pela Suprema Corte norte-americana no caso *Brown v. Board of Education (Brown II)*.² Na ocasião, a Suprema Corte norte-americana determinou que a política de fim da segregação racial nas escolas fundamentais fosse implementada de forma gradual e com adoção de medidas que eliminassem os obstáculos advindos da discriminação, sob supervisão do Poder Judiciário local.

Tal decisão, longe de se caracterizar pela imposição unilateral do Poder Judiciário, foi marcada pelo diálogo entre as partes envolvidas e pela indicação de um conjunto de medidas gradativas para a

1 VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 2. ed., rev., atual., ampl. São Paulo: JusPodivm, 2021. p. 64.

2 Supreme Court of the United States, 349 U. S. 294 (1955).

reestruturação institucional ao longo do tempo. Por essa razão, o modelo é denominado pelos norte-americanos de *structural injunction*.³ Para Owen Fiss, a implementação gradual da decisão judicial é uma das marcas distintivas dos litígios estruturais.⁴

O campo de atuação das sentenças estruturais versa sobre conflitos cujas condições são altamente mutáveis e fluidas.⁵ Por isso, é comum que durante a execução do plano estruturante ocorra avaliação e reavaliação das medidas contidas na decisão estrutural, os seus impactos, a realocação de recursos perante a instituição que passa pela reestruturação, além da longa duração para tal implementação, o que revela o caráter policêntrico do litígio estrutural.

Em suma, o processo estrutural diferencia-se do processo coletivo devido a duas principais características: o caráter policêntrico do problema, que influencia o desenvolvimento do processo; e a pretensão da tutela jurisdicional para implementação progressiva e paulatina de diversas medidas de reestruturação de determinada instituição, política pública ou programa para o futuro.⁶

Nesse sentido, tendo em vista as peculiaridades dessa modalidade de processo civil coletivo, faz-se mister aprofundar nas características essenciais e não essenciais do litígio estrutural.

2.2 Características

O processo estrutural possui características típicas, que se subdividem em:

3 VITORELLI, **Processo civil estrutural**, *op. cit.*, p. 65.

4 FISS, Owen. The forms of justice cit. In: ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013.

5 ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013. p. 5.

6 VITORELLI, **Processo civil estrutural**, *op. cit.*, *passim*.

Características não essenciais	Características essenciais
Multipolaridade	Problema estrutural
Coletividade	Implementação de um estado ideal de coisas
Complexidade	Procedimento bifásico e flexível
	Consensualidade ⁷

2.2.1 Características não essenciais

As características não essenciais são indícios da existência de um processo estrutural, embora possam não estar presentes em todos os casos. São elas:

Multipolaridade	Decorre da natureza multifacetada do problema estrutural, que envolve uma pluralidade de partes com interesses diversos e, por vezes, conflitantes. Em um mesmo plano estruturante, grupos distintos podem convergir em determinados pontos e divergir em outros, rompendo com a lógica binária tradicional do processo (autor <i>versus</i> réu).
Coletividade	O litígio estrutural, via de regra, tem por objeto uma situação jurídica coletiva, como uma política pública ou a estrutura de uma instituição. No entanto, admite-se que uma demanda individual possa gerar efeitos coletivos, conforme o alcance da decisão.
Complexidade	Está associada à multiplicidade de soluções possíveis para o problema enfrentado. O processo estrutural é classificado como um litígio irradiado ⁸ , uma vez que afeta diferentes grupos sociais de maneiras distintas, exigindo múltiplos olhares e estratégias para a solução, o que acarreta a necessidade de representação plural e de gestão processual ampliada.

2.2.2 Características essenciais

A *posteriori*, tem-se a análise das características típicas, porém, essenciais do litígio estrutural.

O problema estrutural corresponde a:

⁷ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

⁸ VITORELLI, **Processo civil estrutural**, *op. cit.*, *passim*.

Um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal, ou seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação).⁹

Importante ressaltar que o problema estrutural não se confunde com a noção de ilicitude.

A desconformidade pode estar relacionada à desorganização funcional de uma estrutura pública ou privada, gerando rompimento com a normalidade institucional e impactando, de forma significativa, determinados grupos sociais.

Nesses casos, torna-se necessária a atuação estatal para promover a reestruturação da situação. Um exemplo emblemático é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 709, em que o Supremo Tribunal Federal determinou a adoção de medidas voltadas à garantia de condições básicas de saúde e subsistência aos povos indígenas durante a pandemia da covid-19.

Conforme reforça outra citação doutrinária:

Esse estado de desconformidade, a solução do problema não pode dar-se com apenas um único ato, como uma decisão que certifique um direito e imponha uma obrigação. Há necessidade de intervenção para promover uma reorganização ou uma reestruturação da situação, como nos casos em que há necessidade de mudança na estrutura de ente público, de organização burocrática etc. Essa intervenção normalmente é duradoura e exige um acompanhamento contínuo.¹⁰

9 DIDIER JR., ZANETI JR., OLIVEIRA, Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro, *op. cit.*, p. 104.

10 GALDINO, Matheus Souza. “Breves reflexões sobre as consequências de uma compreensão teológica dos fatos para a teoria do processo estrutural”. In: DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Her-

Já a implementação de um estado ideal de coisas ocorre por meio de uma decisão estrutural. Segundo a doutrina:

A decisão estrutural é aquela que, partindo da constatação de um estado de desconformidade, estabelece o estado ideal de coisas que se pretende seja implementado (fim) e o modo pelo qual esse resultado deve ser alcançado (meios). Em essência, a decisão estrutural não estrutura, mas sim *reestrutura* o que estava desorganizado.¹¹

A decisão estrutural é complexa em sua composição normativa, pois possui uma estrutura deontica típica das normas-princípios: indica um resultado a ser atingido (meta ou objetivo) e, simultaneamente, estipula os meios e condutas que devem ser adotados para alcançá-lo, o que lhe confere também natureza de norma-regra.

Ainda que o ordenamento jurídico brasileiro não disponha de legislação específica para o processo estrutural, algumas de suas características procedimentais são reconhecíveis e recorrentes, em especial a divisão bifásica e a flexibilidade processual.

O processo estrutural desenvolve-se, portanto, em duas fases:

Fase 1 Identificação e qualificação do problema estrutural	Fase 2 Execução do plano estruturante
Formulação da decisão judicial, que define os objetivos a serem alcançados (o estado ideal de coisas).	– Implementação das medidas determinadas, sujeitas a monitoramento.
	– Avaliação e eventual readequação.
	– Alcance da reestruturação institucional ou programática pretendida.

mes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. p. 107.

11 DIDIER JR., ZANETI JR., OLIVEIRA, Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro, *op. cit.*, p. 109.

Nesse contexto, a doutrina destaca:

[...] a flexibilidade do processo estrutural deve ser assegurada através da aplicação de técnicas processuais flexibilizadoras, como a que atenua as regras da congruência objetiva e da estabilização objetiva da demanda, a ampliação do regime de participação no processo, a atipicidade dos meios de prova (art. 369, CPC), a atipicidade das medidas executivas (art. 139, IV, e art. 536, 1º, CPC), a atipicidade dos instrumentos de cooperação judiciária (art. 69, CPC).¹²

Por fim, em razão da complexidade e multipolaridade, a consensualidade torna-se característica essencial ao processo estrutural. Assim, o processo estrutural deve ser marcado pelo diálogo entre as partes, inclusive, com a possibilidade de ajustar negócios processuais (art.190, CPC), a fim de que se busquem múltiplas possibilidades para a solução do problema estrutural.

A consensualidade também se manifesta na ampla abertura à participação de terceiros, com admissão de *amici curiae*, realização de audiências públicas e, eventualmente, a eleição de porta-vozes para representar grupos afetados, contribuindo para uma gestão mais democrática e eficiente do litígio.

Como sintetiza Marco Félix Jobim: “o fio condutor de uma teoria do litígio estrutural passa pela legitimidade democrática de determinadas decisões judiciais”.¹³

2.3 Fase de execução no processo estrutural

A fase de execução da decisão estrutural é, geralmente, a mais complexa de todo o processo, uma vez que os caminhos para alcançar

¹² *Ibidem*, p. 115.

¹³ Cf. JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais. Processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019. Cf. também: DIDIER JR., ZANETI JR., OLIVEIRA, Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro, *op. cit.*, p. 126.

o estado ideal de coisas podem ser múltiplos, sujeitos a reavaliações e adaptações constantes. Além disso, o plano estruturante pode ser modificado ao longo de sua implementação, em função de fatores práticos, políticos e institucionais, o que torna essa fase dinâmica e prolongada. Importa destacar que, diferentemente das execuções tradicionais, a fase executória nos processos estruturais não possui um prazo definido para sua conclusão, podendo estender-se por anos, até que se consolide a reestruturação almejada.

Nesse contexto, Ricardo Lorenzetti apresenta o conceito de microinstitucionalidade para descrever a complexidade dessa etapa: “O provimento estrutural, de fato, muitas vezes deverá assumir a forma de uma ‘nova instituição’, criada para acompanhar, implementar e pensar sobre a realização do escopo da tutela judicial oferecida de tempo”.¹⁴

Assim, o acompanhamento e a fiscalização do cumprimento da decisão estrutural podem ser realizados pelo próprio Poder Judiciário, inclusive por juízes locais, dada a necessidade de proximidade com a realidade institucional reestruturada. No entanto, considerando a natureza complexa e multifacetada dos litígios estruturais, é recomendável que o Judiciário compartilhe ou delegue parte da execução e da fiscalização a outros órgãos ou instituições públicas, bem como adote etapas sucessivas e planejadas para a implementação das medidas.

Ademais, a nomeação de um terceiro para atuar como administrador ou gestor da execução pode ser uma estratégia eficaz para viabilizar a condução técnica do processo de reestruturação. Essa separação de funções é fundamental para que o juiz mantenha sua atuação centrada na aplicação e fiscalização do Direito, sem assumir atribuições administrativas que não lhe competem, evitando, assim, que o magistrado se torne, na prática, um gestor público, papel incompatível com os limites constitucionais de sua função.¹⁵

14 LORENZETTI, Ricardo Luis. Justicia colectiva *apud* ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013, p. 6.

15 ARENHART, Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro, *op. cit.*, p. 6-7.

Por isso, a adoção de medidas com participação dos interessados – como audiências públicas e manutenção do diálogo entre os envolvidos – deve ser estimulada e mantida na fase de execução. Essas práticas conferem maior legitimidade democrática ao processo e contribuem para soluções mais sustentáveis e colaborativas.

Por fim, destaca-se que o processo estrutural, normalmente, é instaurado em *ultima ratio*. Dada a complexidade, o elevado custo de recursos (em sentido amplo) ou, ainda, a dificuldade de implementação e controle das decisões, recomenda-se que o processo estrutural seja reservado para demandas efetivamente necessárias. Isto é, sempre que houver uma forma mais simples de resolução da controvérsia, esse deve ser o caminho.¹⁶

3 As funções atribuídas aos Tribunais de Contas

A Constituição da República de 1988, em seu artigo 71 e incisos, ampliou as competências dos Tribunais de Contas para o exercício dos controles da administração pública, com funções: fiscalizadora, opinativa, julgadora, sancionadora, corretiva, consultiva, informativa, normativa e de ouvidoria, entre outras.¹⁷ É válido destacar que a expressão “função” no presente trabalho é utilizada no sentido impróprio, de modo a representar como a supracitada instituição exercerá as competências estabelecidas constitucionalmente.

O processo de modernização da administração pública é marcado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), que, frente aos avanços da sociedade e, conseqüentemente, da administração pública, sinalizou novas possibilidades de atuação dos

¹⁶ *Ibidem*, p. 4-5.

¹⁷ LIMA, 2015, p. 102 *apud* BARATA, Ana Maria. As funções e os princípios como condutores da eficácia no controle da administração pública pelo tribunal de contas. **Revista Eletrônica da Procuradoria do Tribunal de Contas do Estado do Pará**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 105-119, jan./dez. 2018. p. 109.

Tribunais de Contas, preservando as funções atribuídas pelo ordenamento jurídico constitucional.¹⁸

Neste estudo, serão analisadas as seguintes funções exercidas pelos Tribunais de Contas: fiscalizadora, julgadora, consultiva, sancionadora, normativa, pedagógica, reintegradora, de ouvidoria e corretiva.

Função fiscalizadora: Prevista no art. 71, incisos III, VI e IV, da CR/88, compreende, em síntese, a captação de dados e informações, análise, produção de diagnóstico e formação de um juízo de valor, com objetivo de alimentar o processo decisório. A título exemplificativo, tem-se a realização de auditorias e inspeções; análise de licitações, contratos e instrumento administrativos em geral; e apreciação de denúncias e representações.

Função julgadora: Com previsão legal no art. 71, inciso II, da CR/88, relaciona-se com o julgamento das contas dos responsáveis por bens e/ou valores públicos, sob a tomada ou prestação de contas, e a tomada de contas especial, na qual se julgam as contas daqueles que causaram prejuízo ao erário, por meio de perda, extravio ou ato de irregularidade/ilegalidade.

Função consultiva: Estabelecida no art. 71, I, VII e XI, da CR/88, consiste na elaboração de parecer prévio, de caráter técnico e informativo, sobre as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo a fim de servir de subsídio para o julgamento a cargo da Casa respectiva. Além disso, tal função refere-se à atividade de relacionamento e interação institucional de auxílio técnico, sem subordinação, por meio do fornecimento de informações solicitadas pelo Poder Executivo e suas respectivas comissões, Poder Judiciário e às controladorias internas, bem como prestar esclarecimentos às autoridades legitimadas a respeito da aplicação de dispositivos legais com matéria relativa à competência dos Tribunais de Contas.

18 GODINHO, Heloísa Helena Antonácio M.; MOTTA, Fabricio. Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas. **Atricon**, Artigos, 4 ago. 2022.

Função sancionadora: Prevista no art. 71, incisos VIII, IX e X, §§ 2º e 3º, da CR/88. Trata-se da aplicação aos responsáveis de sanções previstas na legislação em caso de irregularidade ou ilegalidade devidamente tipificados, bem como multa proporcional ao dano causado ao erário.

Função normativa: Perpassa pela utilização de conceitos abstratos, princípios jurídicos e pela necessidade de dispor de matérias que versam sobre a competência, organização e procedimentos submetidos pelos Tribunais de Contas, em observância à reserva legal. Tal função está prevista na Constituição da República, na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) e respectivas leis orgânicas, que autorizam a expedição de instruções e atos normativos, de observância obrigatória pelos fiscalizados, sob pena de responsabilização.

Função pedagógica: Decorre da expedição de orientações para boas práticas na gestão pública, de caráter educativo, por intermédio de emissão de *recomendação* para adoção de medidas, como edição de manuais e publicações, realização de mesas técnicas e divulgação de eventos com objetivo de incentivar a boa gestão.

Função reintegradora: Consiste na imputação de débito para fins de ressarcimento ao erário, quando há dano demonstrado e comprovado, conforme previsto no art. 71, §3º, da CR/88.

Função de ouvidoria: Constitui instrumento relevante para o fortalecimento da cidadania e participação social, ao possibilitar aos Tribunais de Contas receberem denúncias e representações relacionadas a irregularidades ou ilegalidades atinentes à fase postulatória do processo de contas.

Função corretiva: Consiste na emissão de *determinações* com força mandatória, voltadas ao exato cumprimento da lei, sob pena de aplicação de multa em caso de descumprimento. Tal atribuição possui natureza autônoma em relação às demais competências do Tribunal

de Contas, conforme expressamente previsto no art. 71 da CR/88. Assim, “fixação de prazo para que o órgão ou entidade na qual se verificou a ilegalidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei e na eventual sustação do ato impugnado, quando não atendida a determinação exarada”.¹⁹

4 As funções dos Tribunais de Contas aplicadas ao processo estrutural

Como apresentado no tópico anterior, os Tribunais de Contas possuem diversas competências decorrentes do ordenamento jurídico constitucional, o que lhes confere legitimidade para uma atuação ampla no controle e fiscalização da administração pública. Esse arcabouço normativo também os habilita a atuar de maneira diversificada no bojo de demandas estruturais, conforme será demonstrado.

A atuação diversa dos Tribunais de Contas na primeira fase do processo estrutural é viabilizada, indiretamente, por meio da disponibilidade de documentos – por exemplo, o autor da ação estrutural utiliza documentos confeccionados pela Corte de Contas (Tribunal de Contas da União ou Estadual) para embasar a petição inicial.

Além disso, o Tribunal de Contas pode participar diretamente, mediante a legitimidade do Ministério Público de Contas, quando houver interesse, para ocupar lugar como um dos atores do litígio estrutural. Ou, ainda, quando receber intimação do magistrado para fornecer documentos, informações, dados e/ou parecer acerca do objeto da demanda estrutural em andamento.

Para além, caso houver interesse e legitimidade material, a Corte de Contas pode participar ativamente do processo estrutural, seja

¹⁹ CONTI, José Maurício. Direito financeiro na Constituição de 1988, 1998, *apud* MOURÃO, Licurgo, SHERMAM, Ariane. Preservação da competência corretiva dos Tribunais de Contas e de cláusula pétrea. **Conjur**, Opinião, 9 set. 2024.

participando de audiências públicas, seja na mesa de negociação de acordo, seja peticionando no processo.

Sob outra perspectiva, vislumbra-se uma enorme viabilidade de atuação do Tribunal de Contas na segunda fase do processo estrutural, qual seja, por meio da implementação, avaliação e reavaliação do plano estruturante para alcançar o resultado do processo estrutural: a reestruturação.

Nesse sentido:

Há a previsão, quanto ao momento de controle, da atuação concomitante, que é aquela em que o controle é exercido, essencialmente, por provocações externas à organização controlada, ou seja, por meio de denúncias, representações, auditorias, solicitações de órgãos de controle e do Ministério Público.²⁰

Assim, diante da função pedagógica dos Tribunais de Contas, durante a fase de execução, podem ser emitidas orientações ao gestor público e/ou administrador da instituição a ser reestruturada, por intermédio da emissão de *recomendações* para melhor condução da gestão do plano estruturando, vislumbrando uma atuação conjunta entre a Corte de Contas e o gestor público.

Ademais, haja vista a função fiscalizadora do Tribunal de Contas:

A auditoria operacional e avaliação das políticas públicas, a depender do objeto do litígio estrutural, é possível se tornarem instrumentos para aferir economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.²¹

Entretanto, sabe-se que a apuração feita em auditoria operacional é emitida em *recomendações*, portanto, não possui caráter vinculante,

20 LIMA, 2018, *apud* KUSMA, Taís Fernanda. Demandas estruturais: possibilidade de participação dos Tribunais de Contas. **Revista Brasileira de Direito e Justiça**, v. 6, p. 212-223, jan./dez. 2022.

21 LIMA, 2018, p. 353-354 *apud* KUSMA, Demandas estruturais, *op. cit.*, p. 217-218.

ou seja, não há obrigatoriedade do administrador público em seguir o que foi recomendado.

Em contrapartida, em observância à função corretiva, é viável a atuação do Tribunal de Contas, por meio da emissão de *determinação* para cumprimento da lei, assim, visando “aprimorar a Administração Pública, corrigindo e evitando que atos possam comprometer a boa gestão pública, evitando-se lesão ao erário e ao interesse público”.²²

Desse modo, o Tribunal de Contas exerce seu poder de cautela, inclusive, para impedir o prosseguimento de gastos que possam causar danos ao erário, e são incompatíveis com a legalidade e o interesse público. Ainda, há a possibilidade de adoção de termo de ajustamento de gestão (TAG), instrumento de prevenção de irregularidades e dano ao erário, bem como demonstra ser eficaz como mecanismo de aprimoramento gerencial.

Outrossim, a vantagem do monitoramento da implementação do plano estruturante pelo Tribunal de Contas é a obrigatoriedade de cumprimento das *determinações*, sob pena de responsabilização do gestor público em caso de descumprimento, mediante aplicação de multas, bem como de poder sustar o ato impugnado.

Ademais, ressalta-se que a atuação do Tribunal de Contas no bojo das demandas estruturais deve observar o princípio constitucional da separação de poderes e as esferas de responsabilização, bem como os princípios institucionais da autonomia e independência funcional. Além disso, a participação da Corte de Contas deve ser pautada pelos princípios da administração pública, tais como interesse público e eficiência.

Por fim, tem-se a reflexão de Carlos Ayres Britto, *in verbis*: “[...] os Tribunais de Contas se assumem como órgãos impeditivos do desgoverno e da desadministração”.²³

22 BARATA, As funções e os princípios como condutores da eficácia no controle da administração pública pelo tribunal de contas, *op. cit.*, p. 110-111.

23 BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, *apud* MOURÃO, SHERMAM, Preservação da competência corretiva dos Tribunais de Contas e de cláusula pétrea, *op. cit.*

5 Considerações finais

Considerando:

- a) o tema-problema proposto: É possível os Tribunais de Contas atuarem na fase de execução das sentenças estruturais?
- b) o marco teórico-dogmático adotado: as competências conferidas aos Tribunais de Contas pela Constituição da República de 1988.
- c) as hipóteses de aferição da pesquisa: i) as múltiplas possibilidades de atuação da Corte de Contas no bojo das demandas estruturais; e ii) a viabilidade da execução da sentença estruturante pela via extrajudicial, sendo possível atribuir aos Tribunais de Contas o acompanhamento e monitoramento de gestão e desempenho do plano estruturante.

Conclui-se que:

- 1. os Tribunais de Contas, diante das múltiplas funções designadas pelo ordenamento jurídico constitucional, podem atuar no processo estrutural em ambas as fases. Na primeira, por meio da negociação e estabelecendo diálogo entre os atores do litígio estrutural ou por meio da disponibilização de documentos e dados, quando determinado pelo juiz. Na segunda fase, de execução da sentença estrutural, por intermédio do monitoramento da implementação das medidas estruturantes ou pela fiscalização mediante auditoria operacional.
- 2. a função corretiva atribuída constitucionalmente aos Tribunais de Contas viabiliza que a instituição emita *determinações*, para que haja o cumprimento da lei, com caráter vinculante. Em caso de descumprimento, o responsável pode ser submetido à aplicação de multa, bem como a Corte de Contas

detém legitimidade para sustar o ato impugnado. Esse instrumento de monitoramento aplicado na fase de execução da sentença estruturante possibilita a prevenção de irregularidades e dano ao erário, em observância aos princípios do interesse público e da legalidade.

3. o Poder Judiciário, ao delegar a fase de execução da sentença estruturante à esfera administrativa, reduz os custos de implementação do plano estruturante e amplia as chances de eficiência, economicidade e eficácia para desenvolvimento das questões ligadas à execução da decisão estruturante. Tal arranjo possibilita aos órgãos delegados gerir diretamente as políticas públicas, inclusive, com poder para resolver eventuais imbróglis que surgirem durante a implementação e avaliação do plano estruturante. Desse modo, limita-se o protagonismo judicial e por conseguinte previne-se que o juiz ocupe o lugar de gestor público.

Referências

ARAUJO, 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**, Distrito Federal, v. 4, n. 1, p. 89-122, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n1.a333. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/333>. Acesso em: 27 jan. 2025.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013.

BARATA, Ana Maria. As funções e os princípios como condutores da eficácia no controle da administração pública pelo tribunal de contas. **Revista Eletrônica da Procuradoria do Tribunal de Contas do Estado do Pará**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 105-119, jan./dez. 2018.

BOCHENEK, Antônio César. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. **Revista Judicial Brasileira**, v. 1, n. 1, p. 155-178, jul./dez. 2021.

COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos (Org.). **Os avanços dos Tribunais de Contas nos 30 anos da Constituição Federal de 1988**. Porto Velho: TCE-RO, 2018.

COSTA, Paulo Jorge Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a boa governança**: contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal. Tese (Doutoramento em Direito, Justiça e Cidadania no século XXI), Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316/21154>. Acesso em: 22 jul. 2025.

DIDIER JUNIOR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Processo estrutural e justiça multiportas. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, v. 4, n. 2, p. 419-452, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n2.a365. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/365>. Acesso em: 27 jan. 2025.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

FISS, Owen. The forms of justice cit. In: ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013.

GALDINO, Matheus Souza. “Breves reflexões sobre as consequências de uma compreensão teleológica dos fatos para a teoria do processo estrutural”. In: DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

GODINHO, Heloísa Helena Antonácio M.; MOTTA, Fabricio. Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas. **Atricon**, Artigos, 4 ago. 2022. Disponível em: <https://atricon.org.br/processo-de-modernizacao-e-novas-funcoes-dos-tribunais-de-contas/>. Acesso em: 27 de jan. de 2025.

JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais. Processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019.

KUSMA, Taís Fernanda. Demandas estruturais: possibilidade de participação dos Tribunais de Contas. **Revista Brasileira de Direito e Justiça**, v. 6, p. 212-223, jan./dez. 2022. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/direito>. Acesso em: 27 jan. 2025.

MOURÃO, Licurgo; SHERMAM, Ariane. Preservação da competência corretiva dos Tribunais de Contas e de cláusula pétrea. **Conjur**, Opinião, 9 set. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-set-09/preservacao-da-competencia-corretiva-dos-tribunais-de-contas-e-de-clausula-petrea/>. Acesso em: 27 de jan. 2025.

PEÇANHA MARTINS OROSO, C. Tutela extrajudicial de litígios estruturais: negociando direitos a partir da perspectiva de atuação do Ministério Público. **Revista Científica do CPJM – UERJ**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 5, p. 57-81, 2022. Disponível em: <https://rcpjm.emnuvens.com.br/revista/article/view/124>. Acesso em: 27 jan. 2025.

SOUZA JUNIOR, Joaquim Ribeiro; LOPES, Marco Túlio Rodrigues. O processo estrutural como instrumento de harmonização da intervenção judicial na concretização de direitos fundamentais com a realidade socioeconômica. **JNT- Facit Business and Technology Journal**, Faculdade de Ciências do Tocantins, ed. 29, v. 1, p. 218-242, ago. 2021. Disponível em: <https://revistas.faculdadefacit.edu.br/index.php/JNT/article/view/1165>. Acesso em: 22 jul. 2025.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 2. ed., rev., atual., ampl. São Paulo: JusPodivm, 2021.

O PROCESSO ESTRUTURAL APLICÁVEL AOS TRIBUNAIS DE CONTAS: ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA JURISPRUDÊNCIA DO STF

Structural reform litigation and the Courts of Accounts: an analysis in light of the jurisprudence of the Brazilian Supreme Court

Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Pós-doutorando em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais. Doutor em Direito Público pela Universidade do Minho – Portugal. Mestre em Fundamentos Constitucionais dos Direitos. Bacharel em Direito. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (2022-2024 | 2024-2026).

RESUMO

O presente artigo analisa o processo estrutural no Brasil, tomando como marco teórico a experiência norte-americana de litigância estrutural e passível de aplicação – em certa medida – aos Tribunais de Contas. São examinadas decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal (STF), em especial, Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). O estudo também inclui fundamentos da proposta normativa de anteprojeto da Lei do Processo Estrutural, em tramitação no Congresso Nacional brasileiro. Sob influxo das doutrinas de Stephen Michael Rushin, Diven Colins e Owen Fiss, serão analisados os impactos da litigância estrutural como instrumento de transformação institucional e garantia de direitos fundamentais, aplicável também pelos Tribunais de Contas.

Palavras-chave: Processo estrutural; Tribunais de Contas; Litigância estrutural; Reforma judicial; Direitos fundamentais.

ABSTRACT

This article examines the structural process in Brazil, taking as its theoretical benchmark the U.S. experience with structural reform litigation and exploring its potential—at least to some extent—for application within the Courts of Accounts (Audit Courts). It analyzes landmark decisions of the Brazilian Supreme Court (STF), with particular attention to Actions for Noncompliance with a Fundamental Precept

(ADPF), and discusses the normative foundations of the draft bill of the Structural Process Act currently under consideration by the National Congress. Drawing on the works of Stephen Michael Rushin, Colin Diver, and Owen Fiss, the article evaluates the impacts of structural litigation as an instrument of institutional transformation and the protection of fundamental rights, including its prospective use by the Courts of Accounts in the external control of public policies.

Keywords: Structural process; Audit Courts; Structural reform litigation; Institutional reform; Fundamental rights.

1 Introdução

O processo estrutural constitui modalidade de ação coletiva voltada à solução de litígios policêntricos e de efeitos irradiantes, comumente relacionados a violações massivas e sistemáticas de direitos fundamentais. Diferencia-se do processo civil tradicional por demandar provimentos jurisdicionais especiais, duradouros e prospectivos, que exigem flexibilidade procedimental e soluções dialogadas. Nesse contexto, o processo estrutural tem sido amplamente utilizado para promover a reestruturação de instituições públicas e privadas, com participação ativa e colaborativa de órgãos estatais e da sociedade civil organizada, em busca da efetiva concretização de direitos fundamentais.¹

De origem estadunidense, essa modelagem processual tem sido gradualmente incorporada à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente em decisões complexas e coletivas² voltadas à proteção de direitos fundamentais e à implementação de políticas

1 GIDI, Antonio; ZANETI JR., Hermes. **Processos coletivos estruturais e litígios complexos**. São Paulo: RT, 2019. p. 330.

2 Segundo Luís Roberto Barroso, "O processo estrutural caracteriza-se pela necessidade de decisões judiciais voltadas à transformação de situações complexas e coletivas, transcendendo a resolução de conflitos individuais". Cf. BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 205.

públicas. À luz desse panorama, o presente estudo dedica-se à análise da evolução procedimental brasileira, destacando casos emblemáticos julgados pelo STF e comparando-os com os fundamentos da doutrina norte-americana.

Os processos coletivos de litigância estrutural têm sido um inovador mecanismo para o fortalecimento do controle jurisdicional sobre políticas públicas, rendendo, ao mesmo tempo, críticas e elogios. Na doutrina de Rushin,³ o litígio de reforma estrutural (*structural reform litigation*) representa uma das ferramentas mais poderosas disponíveis aos tribunais estadunidenses para implementar mudanças institucionais e fazer cumprir as normas constitucionais.

No Brasil, essa abordagem se materializa em diversas ações constitucionais apreciadas pelo Supremo Tribunal Federal – que serão analisadas a seguir – e mostra-se passível de aplicação e extensão aos sistemas processuais e administrativos de controle externo existentes no âmbito dos Tribunais de Contas brasileiros.

Além da análise jurisprudencial, este artigo examina fundamentos do anteprojeto da Lei do Processo Estrutural, apresentado ao Congresso Nacional por comissão de juristas. A proposta busca institucionalizar regras específicas para a condução de processos estruturantes, fixando diretrizes para a atuação do Poder Judiciário na fiscalização e implementação de políticas públicas, bem como prevendo sua possível aplicação ao sistema de controle externo exercido pelas Cortes de Contas.

2 O processo estrutural estadunidense: breves fundamentos

Nos Estados Unidos, a litigância estrutural emergiu como resposta às graves violações constitucionais perpetradas por instituições

3 RUSHIN, Stephen Michael. Structural Reform Litigation in American Police Departments. **Minnesota Law Review**, v. 99, p. 1343-1422, 4 jul. 2015.

governamentais, algo tanto quanto usual aplicável no modelo administrativo brasileiro. Nesse cenário, as intervenções judiciais por meio de litígios de reforma estrutural desempenharam um papel crucial na transformação de instituições como prisões, departamentos de polícia e escolas públicas.

As decisões das cortes estadunidenses frequentemente envolveram a imposição de ordens judiciais complexas e de supervisão prolongada de instituições, num sistema quadrifásico aplicável aos litígios estruturais: identificação (litígio policêntrico), fixação de balizas (escopo), implementação (medidas estruturantes) e monitoramento (fiscalização). Conforme observa Rushin,⁴ os tribunais que atuam em litígios de reforma estrutural devem não apenas identificar violações constitucionais, mas também elaborar estratégias corretivas abrangentes para garantir a conformidade em longo prazo.

O processo estrutural nos Estados Unidos teve origem na segunda metade do século XX, no contexto da luta pelos direitos civis. As decisões judiciais daquele período visaram reformar profundamente instituições governamentais que perpetuavam – por ação ou omissão – desigualdades e violações constitucionais massivas e reiteradas. O caso emblemático *Brown v. Board of Education* (1954) fixou precedente histórico ao declarar inconstitucional a segregação racial nas escolas públicas, exigindo sua reestruturação para garantir igualdade de acesso à educação. Esse julgamento consolidou a noção de que a tutela jurisdicional não apenas visa garantir os direitos consagrados constitucionalmente, mas também pode impor obrigações estruturais ao Estado, a quem cabe o dever de implementá-las sob a égide dos direitos constitucionais.

Desde então, os tribunais estadunidenses passaram a desempenhar um papel ativo na implementação de reformas institucionais e

4 *Ibidem*.

organizacionais. Na obra de Owen Fiss,⁵ a litigância estrutural é qualificada como um dos mais poderosos instrumentos de reforma institucional, permitindo ao Judiciário não apenas a função de interpretar a Constituição, mas também de assegurar a sua efetivação. Esse modelo se consolidou em diversas áreas, como o sistema prisional, os departamentos de polícia, a assistência social, a saúde e a habitação.

No caso *Ruiz v. Estelle* (1980), por exemplo, a Suprema Corte reconheceu que o sistema prisional do Texas violava os direitos constitucionais dos indivíduos reclusos em sistema celular, impondo uma série de obrigações para a reestruturação das condições carcerárias. Situação semelhante ocorreu no caso *Missouri v. Jenkins* (1995), quando a Corte determinou medidas concretas para combater a discriminação racial nas escolas daquele Estado.

A doutrina estadunidense, nesse sentido, inaugurou a importância desse modelo processual coletivo. Fredie Didier Jr.,⁶ ao tratar do processo coletivo, identifica o processo estrutural como uma ferramenta essencial para a proteção de direitos coletivos e a correção de inércias estatais, atribuindo ao magistrado o papel crítico de mediador político, com influência direta na formulação e implementação de políticas governamentais.

Ao longo do tempo, o processo estrutural estadunidense influenciou vários sistemas jurídicos ao redor do mundo, inclusive o brasileiro. A experiência daquele país evidenciou que a atuação jurisdicional em litígios policêntricos pode constituir elemento central de reformas institucionais e da garantia de direitos fundamentais em solução estrutural, assegurando a efetivação de direitos por meio de imposições ao poder público – aplicável tanto aos processos judiciais do Poder Judiciário quanto aos processos administrativos das Cortes de Contas brasileiras.

5 FISS, Owen. **The Civil Rights Injunction**. Bloomington: Indiana University Press, 1978.

6 DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo**. Salvador: JusPodivm, 2019.

Essa mesma lógica processual estadunidense tem sido resgatada de maneira crescente na jurisprudência da Suprema Corte brasileira, movimento que se analisará na sequência.

3 O processo estrutural na jurisprudência do STF

No Brasil, a utilização do processo estrutural tem sido progressivamente reconhecida como instrumento eficaz para assegurar a plenitude da tutela dos direitos coletivos e efetividade dos fundamentos constitucionais dos direitos. A seguir, analisam-se decisões paradigmáticas da Suprema Corte brasileira que se valem dessa modelagem processual.

3.1 ADPF 347: estado de coisas inconstitucional no sistema prisional

A Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347 representou um marco de precedente constitucional na aplicação do processo estrutural pela Suprema Corte brasileira. O relator, ministro Marco Aurélio, afirmou que o quadro carcerário vigente configurava violação massiva de direitos fundamentais, exigindo a atuação imediata do Judiciário para assegurar mudanças estruturais.⁷

Julgada em 2015, a ADPF firmou entendimento acerca da existência de litigância estrutural e reconheceu o chamado “estado de coisas inconstitucional” no sistema prisional. O caso foi proposto por partido político legitimado universal, que fundamentou sua tese no caos do cenário penitenciário brasileiro, aduzindo violação massiva de direitos fundamentais previstos na Constituição e em tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil.

A constatação de violação sistemática de direitos fundamentais – especialmente no que tange à dignidade da pessoa humana⁸ e ao

7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 347**. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 2015.

8 Art. 1º, inciso III, da Constituição da República de 1988.

princípio da proibição de penas cruéis e degradantes⁹, – levou ao provimento jurisdicional que reconheceu a omissão do Estado na gestão do sistema carcerário. Entre as falhas apontadas, estavam a superlotação populacional, as condições precárias de higiene e salubridade e a violência física e psíquica sistemática sofrida pelos detentos em todo o país.

Ao declarar o “estado de coisas inconstitucional”, o STF aproximou-se da experiência da Corte Constitucional da Colômbia, que em 1998 já havia reconhecido situação análoga no sistema prisional daquele país. Esse precedente internacional foi utilizado como fundamento adicional para justificar a necessidade de intervenção judicial em litígios estruturais relacionados ao sistema carcerário.

Como consequência, a Suprema Corte determinou a adoção de uma série de medidas estruturantes para mitigar a crise penitenciária. Entre as principais deliberações constantes do acórdão, destacam-se: (i) a exigência da liberação de verbas do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) para a melhoria das condições carcerárias (estruturas físicas e laborais); (ii) a recomendação para adoção de alternativas penais à prisão para crimes de menor potencial ofensivo (delitos anões); e (iii) a implementação de audiências de custódia em todo o território nacional, de modo a evitar prisões desnecessárias (medida inicialmente administrativa, mas agora ancorada na reforma legislativa do Código de Processual Penal).

Nos fundamentos da decisão estruturante, asseverou-se que a superlotação carcerária não constitui mera falha administrativa, mas violação grave dos direitos humanos, incompatível com um Estado Democrático de Direito.

Se, por um lado, a decisão do STF foi enaltecida por organismos internacionais de direitos humanos, que destacaram a relevância do

9 Art. 5º, inciso XLVII, da Constituição da República de 1988.

reconhecimento do “estado de coisas inconstitucional” como paradigma da reforma do sistema penitenciário brasileiro, por outro, também suscitou críticas e resistências. Alguns setores políticos e de segurança pública alegaram que o STF – agindo com ativismo judicial – extrapolou suas competências constitucionais, interferindo diretamente na política (legislativa e administrativa) carcerária, tema ortodoxamente reservado ao Legislativo e Executivo. Naquela assentada, o ministro Gilmar Mendes, em que pese tenha votado a favor da decisão estrutural, manifestou preocupação com os desafios de implementação das medidas deliberadas, destacando que o Judiciário não poderia assumir o papel de administrador do sistema prisional, cabendo-lhe apenas garantir que o Executivo cumpra tais atribuições e responsabilidades de forma plena e *per se*.

Outra crítica recorrente diz respeito à dificuldade prática de efetivação das medidas deliberadas. Apesar de avanços pontuais observados após a decisão, persistem graves deficiências em várias unidades da federação, o que evidencia a necessidade de monitoramento contínuo e revisão periódica das medidas, característica inerente aos processos estruturais coletivos.

Isto posto, o julgamento da ADPF 347 representou verdadeira quebra de paradigma ao inaugurar no Brasil a aplicação do processo estrutural em políticas públicas de natureza estruturante. Ao mesmo tempo, revelou os limites da atuação judicial em contextos de crise institucional e de violação massiva de direitos. Daí decorre a necessidade do diálogo interinstitucional entre os poderes constituídos, como condição indispensável para a efetividade das mudanças estruturais determinadas pela via jurisdicional.¹⁰

10 Rushin assevera que “a litigância estrutural de reforma é mais eficaz quando acompanhada por ações políticas coordenadas e pelo compromisso do Executivo com a mudança institucional”. Do original: “*structural reform litigation is most effective when it is accompanied by coordinated policy actions and executive commitment to institutional change*”. Cf. RUSHIN, *Structural Reform Litigation in American Police Departments*, *op. cit.*, p. 295, tradução livre.

Em última análise, a concretização das medidas fixadas pelo Supremo Tribunal Federal depende não apenas da atuação do Judiciário, mas sobretudo do comprometimento do Executivo e do Legislativo na implementação de uma reforma integrada, colaborativa e desprovida de embaraços políticos, voltada à superação da crise penitenciária brasileira.

3.2 ADPF 709: proteção dos povos indígenas na pandemia de covid-19

A Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 709 teve por escopo constitucional declarar a omissão estatal na proteção dos povos indígenas durante a pandemia de covid-19. O relator, ministro Luís Roberto Barroso, determinou a implementação de um plano emergencial de proteção, enfatizando que a tutela jurisdicional não pode permanecer inerte diante da vulnerabilidade extrema desses povos.¹¹

Proposta pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) em conjunto com partidos políticos, a ação apontou a omissão do governo federal na proteção dos povos indígenas diante da crise sanitária mundial. O STF reconheceu a vulnerabilidade extrema das comunidades indígenas isoladas e determinou a formulação e implementação imediata de um plano executivo de ações emergenciais voltadas à proteção desses povos.

A decisão enfatizou a necessidade de resposta imediata do Estado, por meio do Poder Executivo, com fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana e no dever constitucional de proteção a grupos vulneráveis. Declarou-se, em assentada de julgamento constitucional, que a inércia estatal no enfrentamento da crise sanitária entre os povos indígenas configurava violação sistemática de direitos fundamentais.

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 709**, 2020.

Por envolver uma lide estrutural, a determinação judicial valeu-se de medidas concretas de reestruturação da atuação do Estado, em consonância com a concepção de Sérgio Arenhart,¹² segundo a qual o processo estrutural se diferencia dos demais por seu caráter prospectivo e duradouro, visando à modificação de comportamentos institucionais, e não apenas a resolução de conflitos unipessoais.

Ultrapassando a mera declaração de inconstitucionalidade por omissão, o Judiciário pode, no âmbito do processo estrutural, impor mudanças organizacionais, administrativas e institucionais em políticas públicas, de modo a reformular suas premissas e assegurar o pleno acesso dos povos indígenas à saúde e à proteção sanitária em contextos de crise. Como sintetiza a doutrina: “A litigância estrutural exige do julgador não apenas uma decisão declaratória, mas a criação de mecanismos capazes de garantir a efetividade dos direitos constitucionais, o que pode implicar em um papel mais ativo na definição das obrigações estatais”.¹³

No julgamento em testilha, foram fixadas obrigações concretas, tais como: (i) criação de barreiras sanitárias para evitar a disseminação do vírus em terras indígenas, com formação de cordão de isolamento sanitário; (ii) distribuição emergencial de equipamentos médicos de proteção e insumos básicos de prevenção e contenção da doença; e (iii) elaboração de plano governamental de enfrentamento da pandemia com foco na proteção dos povos originários.

Embora amplamente elogiada por especialistas e organizações de direitos humanos, a decisão recebeu críticas de setores do Executivo, que alegaram interferência indevida do Judiciário em sua esfera de competência privativa, cabendo-lhe apenas o controle de legalidade. A tese foi afastada pelo relator, ministro José Roberto Barroso, que res-

12 ARENHART, Sérgio Cruz. **O processo estrutural e a jurisdição constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

13 *Ibidem*, p. 242.

saltou: “não se trata de substituir o Executivo na formulação de políticas públicas, mas de garantir que obrigações constitucionais já estabelecidas sejam cumpridas”.¹⁴ Esse fundamento resta alinhado com a teoria de Arenhart, para quem “o papel do Poder Judiciário nos processos estruturais não é o de legislar ou administrar, mas de assegurar que os direitos fundamentais sejam efetivamente protegidos contra a omissão ou a ineficiência estatal”.¹⁵

Tal ação constitucional refletiu claramente a influência, no Brasil, do modelo estadunidense de litigância estrutural. Como observa Rushin,¹⁶ decisões dessa natureza traduzem-se na imposição de diretrizes e obrigações claras ao Poder Executivo – de natureza cogente – destinadas à proteção de direitos constitucionais consagrados, aqui, em particular, o direito dos povos indígenas à saúde.

Reforçando o papel do processo estrutural na defesa de direitos fundamentais e na fiscalização de políticas públicas, o Supremo Tribunal Federal sobreleva que a atuação judicial deve buscar a efetividade dos direitos constitucionais, sem, contudo, comprometer competências próprias do Executivo. Conforme Arenhart, “o desafio do processo estrutural é equilibrar a necessidade de intervenção judicial com a autonomia dos demais poderes, assegurando a concretização de direitos fundamentais sem comprometer a separação de funções”.¹⁷

Em síntese, a ADPF 709 consolidou-se como caso paradigmático da aplicação do processo estrutural no Brasil, reforçando a compreensão de que o Judiciário, embora deva respeitar a autonomia dos demais poderes, tem o dever de intervir quando a omissão estatal

14 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 709**, 2020, p. 18.

15 ARENHART, **O processo estrutural e a jurisdição constitucional**, *op. cit.*, p. 248.

16 Para Rushin, “a litigância estrutural de reforma constitui instrumento processual que possibilita a intervenção do Poder Judiciário quando as instituições governamentais deixam de observar as obrigações constitucionais.”. Do original: “*structural reform litigation serves as a means for courts to intervene when government institutions fail to uphold constitutional obligations*”. Cf. RUSHIN, *Structural Reform Litigation in American Police Departments*, *op. cit.*, p. 321, tradução livre.

17 ARENHART, **O processo estrutural e a jurisdição constitucional**, *op. cit.*, p. 254.

coloca em risco a efetividade dos direitos humanos e fundamentais de grupos vulneráveis.

3.3 ADPF 743: violação do meio ambiente em virtude de desmatamentos e incêndios na Amazônia e no Pantanal

Na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 743, discutiu-se a responsabilidade do Estado na proteção do meio ambiente, da saúde coletiva e das atividades econômicas, diante de considerável e inédito volume de focos de incêndio nos biomas Floresta Amazônica e Pantanal naquele período. A ADPF, ajuizada por partido político, denunciava a ausência sistemática de emprego de recursos em ações de prevenção e preservação, resultando em graves violações de direitos humanos em comunidades diretamente atingidas.

Em análise perfunctória, o relator, ministro Marco Aurélio, entendeu inexistirem elementos suficientes que justificassem decisão monocrática quanto às medidas pleiteadas. Esse posicionamento revelou o distanciamento entre a proposta do exercício de jurisdição estruturante em matéria de gestão ambiental e a resposta efetivamente adotada.¹⁸ Ainda assim, o processo trouxe à tona a necessidade de uso do processo estrutural – caracterizado por litígios policêntricos – como mecanismo capaz de induzir o Executivo a adotar medidas concretas para fazer cessar e evitar novas omissões inconstitucionais nocivamente irradiantes.

Num cenário de violações graves de direitos fundamentais, mormente em comunidades expostas à ausência de gestão ambiental efi-

¹⁸ Havendo clara identidade de pedidos e relação de causa de pedir em continência com a ADPF 760, que envolveu a discussão do desmatamento da Amazônia Legal, e foi julgada juntamente com a ADPF 746 e ADPF 857, que foram propostas perante ao Supremo Tribunal Federal em 2020, sob conexão de objeto e causa de pedir.

caz, a omissão estatal quanto à prevenção, monitoramento e controle de incêndios passou a exigir deliberações sobre medidas estruturais concretas voltadas à redução do desmatamento, ao combate dos incêndios e à implementação de políticas públicas de proteção ambiental mais transparentes.

A peça inicial sustentou que o Estado brasileiro, na pessoa do ente federativo da União, ao não implementar medidas adequadas de proteção ao meio ambiente, perpetuava o já consagrado “estado de coisas inconstitucional”, conceito que o Supremo Tribunal Federal havia reconhecido desde o enfrentamento do mérito da ADPF 347, relativa ao sistema prisional. Argumentou-se que a Constituição não admite omissões estatais que comprometam direitos coletivos, especialmente quando envolvam o meio ambiente e direitos de grupos em situação de vulnerabilidade que residem e dependem dos biomas em questão, cuja preservação é permanente e constitucionalmente assegurada.

O julgamento dessa ADPF insere-se, assim, no movimento de crescente judicialização de políticas públicas, reforçando o papel do Judiciário na fiscalização da conduta dos outros poderes em situações que envolvam litígios estruturais congêntos. Tal atuação, no entanto, continua a gerar críticas quanto à suposta “interferência indevida do Judiciário” em atividades típicas dos demais poderes, levantando questionamentos sobre a competência constitucional, a separação de poderes (sistemas de freios e contrapesos) e a tentativa de sobreposição de governança democrática.

Doutrinadores como Owen Fiss sustentam que a intervenção judicial, nesses casos, pode funcionar como catalisador de reformas institucionais e de matiz típica do processo estrutural, sobretudo quando os mecanismos políticos tradicionais claudicam em garantir direitos constitucionalizados. Nessa perspectiva, o processo coletivo que envolva lide estrutural torna-se instrumento indispensável à concretização

dos valores constitucionais, especialmente em sociedades marcadas por desigualdades históricas e institucionais.¹⁹

No plano da implementação efetiva de soluções de problemas – complexos e duradouros – decorrentes de omissão e litígio irradiante por letargia de poderes estatais, Fredie Didier Jr. adverte para as dificuldades de cumprimento das deliberações jurisdicionais, *in verbis*: “as decisões estruturais exigem um acompanhamento rigoroso, pois sua execução muitas vezes enfrenta resistência política e dificuldades operacionais”.²⁰ Daí a necessidade de constante supervisão judicial e de revisitação das ordens proferidas para verificabilidade do cumprimento integral do julgado. Do surgimento de novas dificuldades encontradas no curso de implementação das ações estruturantes, possibilitar-se-á uma nova decisão de mérito para garantia de efetividade do provimento judicial original (solução estrutural), que poderá até ser superado.

Desta feita, a ADPF 743 ilustra a aplicação do processo estrutural pelo Supremo Tribunal Federal como mecanismo para corrigir falhas institucionais graves e garantir a efetivação do direito social ao meio ambiente equilibrado, *in casu*, no contexto da Floresta Amazônica e do Pantanal.

Na visão de Colin Diver, os magistrados desempenham papel essencial como mediadores políticos e formuladores de soluções institucionais para problemas complexos: “os tribunais, ao exercerem o controle judicial sobre políticas públicas, assumem um papel de facilitadores da governança democrática”.²¹ Nesse sentido, em que pese o STF reconheça a violação dos preceitos fundamentais, não buscou de imediato responsabilizar agentes públicos que deram causa a problema estrutural – por ação ou omissão –, mas atuou como indutor de soluções de curto prazo do problema coletivo, impondo ao gestor

19 FISS, Owen. **A Community of Equals**: The Constitutional Protection of New Americans. Boston: Beacon Press, 1999. p. 21.

20 DIDIER JR., **Curso de Direito Processual Civil**, *op. cit.*, p. 112.

21 *Ex vi* DIVER, Colin. The Judge as Political Powerbroker: Superintending Structural Change in Public Institutions. **Virginia Law Review**, v. 65, n. 1, p. 43-106, fev. 1979. p. 87, tradução livre.

público o cumprimento de suas obrigações em virtude do cargo e decorrentes de lei. Atuando como *powerbrokers*,²² os juízes precisam equilibrar o respeito à separação de poderes e a necessidade de garantir que o Estado cumpra seus deveres constitucionais.

Ao deferir tutelas coletivas estruturais em sede de controle abstrato de constitucionalidade, a Suprema Corte brasileira tem reiterado que não se trata de interferência ilegítima nas atribuições do Executivo, mas de assegurar que a Constituição deixe de ser um documento meramente programático e passe a ter plena força normativa, legitimando a concessão de tutelas estruturais mediatas voltadas à efetividade das normas constitucionais.

3.4 ADPF 635: política de segurança pública no estado do Rio de Janeiro

A Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635 – também conhecida como “ADPF das Favelas” – foi ajuizada com o objetivo de conter abusos cometidos pelas forças de segurança no Rio de Janeiro, notadamente diante da alta estatística de letalidade policial e dos impactos ambientais decorrentes de operações de forças de segurança pública em comunidades vulneráveis.

O relator, ministro Edson Fachin, fixou restrições à realização de operações policiais durante a pandemia da covid-19, fundamentando-se na desproporcionalidade do agir estatal, que colocava em risco a vida e a dignidade de moradores de áreas marcadas pela exclusão e vulnerabilidade social.

Nesse sentir, a decisão reforçou a imperiosidade de controle sobre a conduta policial e prescreveu diretrizes para mitigar danos à população civil. Em voto convergente, o ministro Gilmar Mendes enfatizou que a po-

²² *Ibidem*.

lítica regional de segurança pública deve se orientar pelo pleno respeito aos direitos fundamentais, sendo inaceitável que o Estado promova “execuções sumárias” sob o pretexto do combate ao crime organizado.

A decisão da Corte suscitou debates acirrados sobre os limites da judicialização da segurança pública e a necessidade de implementação de políticas públicas mais eficazes para reduzir a violência policial. A proteção integral dos direitos humanos foi reafirmada como imperativo em casos de violação massiva de direitos fundamentais, impondo maior observância à Constituição e aos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Reiterou-se, nesse sentido, que “as operações policiais devem ser conduzidas de forma excepcional, evitando-se excessos que possam resultar em graves violações de direitos fundamentais”.²³ Corroborando essa posição, assinalou-se que “a intervenção do Judiciário se faz necessária quando há indícios de atuação estatal em desacordo com os princípios constitucionais, especialmente quando há risco iminente à vida e à dignidade humana”.²⁴

A ação de controle concentrado em análise tangencia um marco do Poder Judiciário no enfrentamento da violência policial em comunidades vulneráveis, particularmente, “nas favelas do Rio de Janeiro”. Proposta por entidades de direitos humanos e partidos políticos, questionou a política de segurança pública aplicada pelo Executivo estadual, que reiteradamente resultava em altos índices de mortes de civis e em violações sistemáticas de direitos fundamentais.

A contestação ao uso excessivo da força por agentes de segurança, somada à ineficiência de mecanismos de controle estatal, levou o Supremo Tribunal Federal a impor restrições e limites às operações policiais em comunidades civis. Destacou-se, ademais, a particularidade de se tratar de territórios densamente povoados por cidadãos em con-

23 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 635**. Voto do relator, Ministro Edson Fachin, 2020. p. 17.

24 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 635**. Voto do Ministro Gilmar Mendes, 2020. p. 23.

dição de vulnerabilidade, frequentemente marginalizados pelas políticas públicas. O objetivo central foi coibir a letalidade desproporcional decorrente do uso da força, reafirmando que a morte não pode ser convertida em “estratégia estatal” para o combate ao crime organizado.

Sob essa ótica, foram fixadas medidas restritivas, entre as quais: (i) proibição de operações policiais em comunidades durante a pandemia da covid-19, salvo em situações excepcionais devidamente justificadas; (ii) uso obrigatório de câmeras corporais pelos agentes envolvidos; (iii) supervisão direta do Ministério Público; (iv) adoção de protocolos rigorosos de uso progressivo da força; e (v) aviso prévio à Defensoria Pública, associações de moradores, escolas e unidades de saúde das regiões afetadas – tudo como forma de controle e prevenção de abusos.

As críticas ao modelo judicial estrutural adotado apontaram, além da frustração das atividades repressivas decorrente da quebra de sigilosidade das operações, a transformação das comunidades em “guetos” de livre circulação de grupos criminosos organizados, instaurando-se disputas territoriais em verdadeiro “estado paralelo” – composto por milicianos, traficantes e outras facções – em espaços temporariamente imunes à ação preventiva ou repressiva da polícia, que só poderia atuar sob autorização judicial.

A lógica do processo estrutural, conforme defendido por Edilson Vitorelli,²⁵ busca promover mudanças institucionais profundas para corrigir disfunções estruturais na atuação estatal, sem se descurar da retomada do curso a qualquer tempo (em monitoramento), com revisão do mérito para sanar ou fazer cessar distorções e dificuldades não previstas no provimento original, em clara flexibilidade procedimental nunca experimentada no processo civil convencional brasileiro.

Assim, o processo coletivo estrutural não se limita à declaração de inconstitucionalidade de práticas ilegais, mas impõe o enfrentamen-

25 VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática da tutela coletiva estrutural. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 78.

to do estado de coisas inconstitucional, mediante a fixação de diretrizes e obrigações voltadas à reestruturação de determinada política pública. Segue-se, portanto, a lógica de identificação de lide de problemas polícêntricos, em que “não se busca apenas resolver casos individuais, mas transformar a maneira como as instituições operam, garantindo a efetivação de direitos fundamentais de maneira estrutural e duradoura”.²⁶

Contudo, sob uma perspectiva crítica acerca da interferência do Judiciário na formulação de políticas públicas, sustenta-se, neste estudo, que a litigância estrutural, quando conduzida sem critérios claros de ancoragem normativa e sem a devida oitiva das partes envolvidas, pode resultar em ativismo judicial desarrazoado. Nessas hipóteses, corre-se o risco de se ultrapassar os limites da separação de poderes e de engendrar novos problemas estruturais de difícil solução, atribuindo-se ao magistrado a função atípica de “gestor público” – tarefa alheia às suas competências constitucionais – e gerando distorções decorrentes da necessidade de constante revisitação de rotas não previstas no provimento jurisdicional, cuja força, em regra, se encontra vinculada à imutabilidade da coisa julgada material.

No contexto da ADPF 635, a crítica central repousa na alegada insegurança jurídica e na dificuldade de atuação das forças policiais de segurança pública diante das restrições impostas, como a vedação do uso de aeronaves nas operações, medida que comprometeria a eficácia de estratégias de inteligência e sigilosidade para o combate ao crime organizado. Nesse sentido, a criação de um “Estado Paralelo” de bases territoriais protegidas e imunes da ação repressiva do Estado brasileiro, tanto quanto no cumprimento eficaz de ordens judiciais (mandados de prisão, busca e apreensão e prisões em flagrante delito), coloca em xeque a eficácia das medidas estruturantes determinadas – no caso concreto – pelo Pretório Excelso brasileiro.

²⁶ *Ibidem*, p. 94.

Se não bastasse, resta clara a incapacidade do Judiciário em supervisionar e garantir a implementação de suas medidas estruturais deliberadas, o que enfraquece e corrói a própria autoridade de seus julgados em verdadeiras “idiossincrasias institucionais”. Sem a colaboração integrativa do Poder Executivo (administrador e executor) e do Ministério Público (fiscalizador), põe-se em xeque a eficácia do processo estrutural e seu determinismo, podendo gerar desafios operacionais intransponíveis (por problemas estruturais impensados) e até mesmo resistência política daqueles que não construíram “as saídas estruturais” para os problemas complexos.

Esses entraves não devem, contudo, servir de pretexto para inviabilizar o (ante)projeto legislativo atualmente em discussão no Congresso Nacional. Servem, antes, como alerta de que a aplicação do processo estrutural sem bases processuais sólidas e cientificamente ancoradas pode levar a críticas consistentes e à rejeição de um modelo originalmente importado da experiência estadunidense.

No caso posto, a decisão reflete um paradigma de judicialização da política de segurança pública: se, por um lado, garante maior controle e afasta abusos do Estado, por outro, pode comprometer gravemente a efetividade das ações de combate à criminalidade. Esse cenário mantém aberto o debate sobre o papel constitucional do Poder Judiciário em matéria de governança democrática e sobre os limites do ativismo judicial, impondo a busca por equilíbrio entre a proteção de direitos fundamentais e a autonomia dos demais poderes.

4 O (ante)projeto da Lei do Processo Estrutural brasileiro e os Tribunais de Contas

A proposta legislativa atualmente em discussão no Congresso Nacional²⁷ busca consolidar princípios e procedimentos aplicáveis aos

27 BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei n. 03/2025. Disponível em www.senado.leg.br.

processos estruturais. Entre diretrizes previstas, destacam-se: (i) definição de processos estruturais e suas finalidades; (ii) procedimentos específicos para a atuação do Judiciário; (iii) instrumentos de fiscalização e supervisão judicial; e (iv) prazos e mecanismos de acompanhamento das decisões.

A adoção de um marco normativo representa passo decisivo para o fortalecimento dos processos coletivos que envolvam a litigância estrutural no Brasil, garantindo maior segurança jurídica na formulação de decisões – judiciais e extrajudiciais – e maior efetividade das deliberações judiciais dela decorrentes.

Cumprе ressaltar que, mesmo sem previsão legal expressa, o processo estrutural e suas nuances já se apresentam como realidade no ordenamento jurídico brasileiro. Sua aplicação tem ocorrido com êxito a partir de balizas doutrinárias e de precedentes em contextos diversos, como desastres ambientais e em situações em que o STF reconheceu a existência de um “estado de coisas inconstitucional”, pendente de ações mediatas para concretização de direitos fundamentais.

Para reconhecimento de um litígio de caráter estrutural, o julgador deve considerar a abrangência social do conflito, a natureza dos direitos envolvidos, as informações técnicas disponíveis, a potencial efetividade e as dificuldades inerentes a sua implementação. Impõe-se, ademais, a clara delimitação do objeto de intervenção estrutural, que constituirá o núcleo de atuação do processo coletivo.

Como diagnóstico do litígio irradiante, devem sobressair metas específicas e aferíveis, com demonstração de critérios quantitativos e qualitativos, cronograma de implementação, prazos de cumprimento de medidas, parâmetros comparativos de custo-benefício e indicadores para aferição da solução final do litígio policêntrico. Paralelamente, deve ser definida metodologia de supervisão, com periodicidade adequada, permitindo a revisitação das medidas estruturais inicialmente traçadas. Esse acompanhamento deve recair sobre o responsável ou

equipe encarregada pela implementação e cumprimento das obrigações, observando-se, sempre que necessário, a alocação ou remanejamento de recursos públicos destinados a garantir a efetividade das providências estruturais.

Haja vista que os processos estruturais envolvem uma gama de possibilidades e implicações técnicas, operacionais e administrativas não usuais no âmbito da execução de julgados afetas ao Poder Judiciário, é evidente a necessidade de criação de estruturas de acompanhamento dispendiosas e de alto custo e qualificação profissional. Nesse sentido, sob a perspectiva constitucional, os Tribunais de Contas já dispõem dessas competências e expertises, contando com estrutura física consolidada e corpo técnico qualificado para subsidiar o controle externo da administração pública e até mesmo o próprio Judiciário. Não sem razão, o (ante)projeto de lei prevê que as disposições do processo estrutural serão aplicáveis, no que couber, “aos processos estruturais de natureza trabalhista, administrativa ou de controle”.²⁸

Por derradeiro, vislumbra-se a possibilidade de consolidação de uma nova fronteira de controle externo nos Tribunais de Contas, em que o processo estrutural pode assumir papel decisivo. Ainda que carente de regulamentação formal e de maior exploração prática, sua aplicação mostra-se plenamente exequível a partir dos mecanismos de fiscalização já existentes em seus regimentos. Mais do que uma alternativa, configura-se como oportunidade de aprimoramento institucional, sobretudo para lidar com litígios administrativos persistentes, complexos e de efeitos irradiantes, marcados por problemas policêntricos que comprometem a efetividade das políticas públicas. A estas, em *ultima ratio*, incumbe assegurar, de modo concreto e contínuo, a realização dos direitos fundamentais.

28 Artigo 15, inciso II, do Relatório Final da Comissão de Juristas. Disponível em: www.legis.senado.leg.br. Acesso em: 15 mar. 2025.

5 Conclusão

O processo estrutural tem se consolidado como ferramenta essencial para a concretização de direitos fundamentais no Brasil. Inspirado na experiência estadunidense, esse modelo processual tem sido cada vez mais utilizado pelo Poder Judiciário para corrigir omissões estatais e reestruturar o curso de políticas públicas.

A institucionalização de um marco normativo específico revela-se, nesse cenário, um avanço significativo para o enfrentamento de litígios complexos e duradouros, conferindo maior segurança jurídica e assegurando a observância do devido processo legal – ainda ausente no plano legislativo. O desenvolvimento do processo estrutural no Brasil projeta-se, assim, como meio de consolidar o papel do Poder Judiciário enquanto agente indutor de transformações institucionais na proteção dos direitos fundamentais. Todavia, essa função deve ser exercida à luz de limites normativos claros, sob pena de que um ativismo desmedido, em vez de sanar disfunções, venha a gerar novos entraves de natureza estrutural.

A incorporação dessa lógica pelos Tribunais de Contas brasileiros desponta como horizonte particularmente promissor. Dotadas de capilaridade administrativa, expertise técnica e competência fiscalizatória – de caráter processual, procedimental e sancionatório –, as Cortes de Contas têm plenas condições de assumir papel relevante na implementação de transformações estruturais garantidoras de maior efetividade de políticas públicas, que devem sempre ser gestadas e executadas pelos poderes constitucionalmente competentes.

Ex positis, preservando-se as competências constitucionais dos poderes, impõe-se que as decisões estruturais – judiciais ou extrajudiciais – sejam construídas sobre a base da colaboração interinstitucional e do respeito às funções típicas de cada ente. Evitar sobreposições ou interferências excessivas é condição para que as soluções

estruturais se convertam em respostas legítimas, dotadas de segurança jurídica, estabilidade e eficácia prospectiva. Apenas nesse cenário o processo estrutural cumprirá sua vocação maior: converter promessas constitucionais em resultados concretos, garantindo a plena proteção dos direitos fundamentais.

Referências

ARENHART, Sérgio Cruz. **O processo estrutural e a jurisdição constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 347**. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 2015. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 709**. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 743**. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 2021. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 746**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 2021. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 760**. Rel. Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 2022. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 857**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 2023. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 991**. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 2023. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 58.207**. Rel. Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 2023. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 68.709**. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 2023. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Liminar 1.696**. Rel. Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 2023. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 15 mar. 2025.

DIDIER JR., Freddie. **Curso de Direito Processual Civil**: processo coletivo. Salvador: JusPodivm, 2019.

DIVER, Colin. The Judge as Political Powerbroker: Superintending Structural Change in Public Institutions. **Virginia Law Review**, v. 65, n. 1, p. 43-106, fev. 1979.

FISS, Owen. **The Civil Rights Injunction**. Bloomington: Indiana University Press, 1978.

FISS, Owen. **A Community of Equals**: The Constitutional Protection of New Americans. Boston: Beacon Press, 1999.

GIDI, Antonio; ZANETI JR., Hermes. **Processos coletivos estruturais e litígios complexos**. São Paulo: RT, 2019.

RUSHIN, Stephen Michael. Structural Reform Litigation in American Police Departments. **Minnesota Law Review**, v. 99, p. 1343-1422, 4 jul. 2015.

VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática da tutela coletiva estrutural. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

POTENCIALIDADES DE ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA CONEXÃO ENTRE O PROCESSO ESTRUTURAL E A GOVERNANÇA

Potential for the Courts of Auditors to Act in the Connection between the Structural Process and Governance

Márcio Luís de Oliveira

Doutorado e Mestrado em Direito (UFMG); Aperfeiçoamento em Direito Internacional Público e Privado (Países Baixos/Holanda); Professor Associado IV de Direito Constitucional do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito da UFMG (Professor da Graduação e do Mestrado/Doutorado); Pesquisador do Centro Europeu de Excelência Jean Monnet – União Europeia / UFMG; Professor-Colaborador na Universidad Complutense de Madrid, Espanha (2019); Professor-Colaborador na The Hague University of Applied Sciences, Países Baixos/Holanda (2018-2019); Ex-Consultor-Geral da Consultoria Técnico-Legislativa do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais (2019-2022); Ex-Subsecretário da Secretaria de Estado de Casa Civil e Relações Institucionais do Estado de Minas Gerais – Chefia da Assessoria Técnico-Legislativa (2011-2015); Ex-Assistente e Assessor Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e do Tribunal de Alçada do Estado de Minas Gerais (1994-2004); Ex-Professor do Doutorado e do Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Escola Superior Dom Helder Câmara (2015-2022); Ex-Professor do Mestrado da Faculdade Milton Campos (2016-2022).

RESUMO

Sob o marco teórico da governança, o artigo apresenta o seguinte tema-problema: os Tribunais de Contas, por meio do diálogo interinstitucional e da função pedagógica, podem contribuir com os processos estruturais correlacionados à governança e à efetividade das políticas públicas, para além das suas clássicas atribuições fiscalizatórias em matéria fiscal-orçamentária? Nessa perspectiva, o artigo teve

por objetivos: (i) distinguir governança de governabilidade, (ii) tratar do processo estrutural como meio de governança na implementação de políticas públicas e (iii) analisar o tema do diálogo interinstitucional e sua eventual correspondência com as funções constitucionais contemporâneas dos Tribunais de Contas para colaborar no âmbito dos processos estruturais. Utilizou-se a metodologia dedutivo-especulativa, tendo sido empregados preponderantemente os métodos analítico, dogmático e conceitual. Foram consultados textos legais como fontes primárias e textos acadêmicos como fontes secundárias, tais como livros e artigos científicos acessados, inclusive, pela rede mundial de computadores (*internet*). Além da introdução, das considerações finais e das referências bibliográficas, o artigo contém, em sua estrutura organizacional, reflexões sobre (i) a distinção entre governabilidade e governança, (ii) o processo estrutural como um meio de governança de problemas públicos complexos, persistentes e de difícil solução ou gestão e (iii) a atuação dos Tribunais de Contas nos processos estruturais.

Palavras-chave: governança; processo estrutural; políticas públicas; tribunais de contas.

ABSTRACT

Within the theoretical framework of governance, this article addresses the following issue: can the Courts of Auditors, through interinstitutional dialogue and their pedagogical role, contribute to the structural processes related to governance and the effectiveness of public policies, beyond their traditional oversight responsibilities in fiscal and budgetary matters? From this perspective, the article aimed to: (i) distinguish governance from governability; (ii) address the structural process as a means of governance in the implementation of public policies; and (iii) analyze the topic of interinstitutional dialogue and its potential correlation with the contemporary constitutional functions of the Courts of Auditors to collaborate within the scope of structural processes. The article employed a deductive-speculative methodology, predominantly employing analytical, dogmatic, and conceptual methods. Legal texts were consulted as primary sources, and academic texts as secondary sources, such as books and scientific articles accessed, including via the Internet. In addition to the introduction, final considerations and bibliographical references, the article contains, in its structure, reflections on (i) the distinction between governability and governance, (ii) the structural process as a means of governance of complex, persistent and difficult to solve or manage public problems, and (iii) the role of the Courts of Auditors in structural processes.

Keywords: governance; structural process; public policies; courts of auditors.

1 Introdução

A efetividade das políticas públicas há muito tem sido objeto de estudos em diversas áreas do conhecimento. Nas sociedades altamente complexas, em que o Estado é substancialmente, de modo direto ou indireto, prestador de serviços públicos e oferecedor de bens à sociedade, o tema é fundamental para se aferir, inclusive, a legitimidade das instituições estatais que atuam no ciclo das políticas públicas. Não raramente, as instituições estatais se deslegitimam perante a sociedade em razão da baixa qualidade ou mesmo da ausência de serviços e bens oferecidos aos cidadãos. E o fato ainda se agrava pelo fato de a sociedade transferir ao Estado e a agentes privados delegatários de funções públicas somas crescentes de tributos diretos e indiretos, além de arcar com vários preços públicos e tarifas em diversas situações do cotidiano.

O Estado contemporâneo, especialmente o de matriz ocidental de bem-estar social em maior ou menor expressão, é o grande prestador de serviços e entregador de bens, mesmo quando comparado aos setores privados da economia. Ademais, o Estado, direta ou indiretamente, tem sob sua responsabilidade a prestação de serviços e a oferta de bens considerados essenciais, como o acesso (i) à saúde (preventiva e curativa), (ii) à educação (em diversos graus e qualificações), (iii) à segurança pública (ostensiva, preventiva, investigativa e penitenciária), (iv) à previdência social, (v) à assistência social, (vi) à infraestrutura de alta complexidade em múltiplos setores (mobilidade, moradia, saneamento, energia etc.), (vii) à regulação de setores econômicos, (viii) a fomentos e incentivos a diversos segmentos, (ix) à fiscalização, (x) ao sistema de justiça e (xi) à segurança jurídica.

Nesse sentido, o tema da governança das políticas públicas passa a ser essencial para a compreensão do atual estágio e dinâmica dos sistemas constitucionais democráticos. Nesse contexto, e decorridos

mais de 37 anos da vigência da Constituição da República Federativa do Brasil, a necessidade de diálogos institucionais assume protagonismo no estudo do Direito, em sinergia com diversas áreas do conhecimento, em especial aquelas voltadas a questões afetas à governança e à efetividade de políticas públicas que concretizam direitos, garantias e deveres fundamentais, como os que foram acima listados.

Assim, sob o marco teórico da governança, o artigo apresenta o seguinte tema-problema: os Tribunais de Contas, por meio do diálogo interinstitucional e da função pedagógica, podem contribuir com os processos estruturais correlacionados à governança e à efetividade das políticas públicas, para além das suas clássicas atribuições fiscalizatórias em matéria fiscal-orçamentária?

Diante do tema-problema, apresentam-se duas hipóteses: i) os Tribunais de Contas se limitam à função fiscal-orçamentária das políticas públicas, de modo a não comprometer o equilíbrio institucional-funcional do princípio constitucional da “separação de Poderes”; ii) os Tribunais de Contas estão funcionalmente dotados de competência para atuar nos processos estruturais focados na governança e na implementação das políticas públicas em sinergia com os demais Poderes e órgãos do Estado, com os setores privados e com a sociedade civil organizada.

Sob tais premissas, o artigo tem por objetivo geral aferir as hipóteses acima apresentadas e, de modo específico, (i) distinguir governança de governabilidade, (ii) tratar do processo estrutural como meio de governança na implementação de políticas públicas e (iii) analisar o tema do diálogo interinstitucional e sua eventual correspondência com as funções constitucionais contemporâneas dos Tribunais de Contas para colaborar no âmbito dos processos estruturais.

Na elaboração do artigo, foi utilizada a metodologia dedutivo-especulativa, tendo sido empregados preponderantemente os métodos analítico, dogmático e conceitual. Foram consultados textos legais

como fontes primárias e textos acadêmicos como fontes secundárias, tais como livros e artigos científicos acessados, inclusive, pela rede mundial de computadores (*internet*).

Além da introdução, das considerações finais e das referências, o artigo contém, em sua estrutura organizacional, reflexões sobre (i) a distinção entre governabilidade e governança, (ii) o processo estrutural como meio de governança de problemas públicos complexos, persistentes e de difícil solução ou gestão e (iii) a atuação dos Tribunais de Contas nos processos estruturais.¹

2 Governabilidade e governança: distinções²

No regime político democrático, a governabilidade e a governança se autoconstituem. A governabilidade se expressa na capacidade pública de decidir (propor, elaborar, deliberar) e de executar (implementar decisões tomadas) sobre os (i) interesses públicos (ex.: políticas públicas) e a (ii) interseção entre os interesses públicos e os interesses privados (ex.: a função social da propriedade), a partir da interação entre as instituições de Estado e entre elas (as instituições de Estado)

1 O tema do artigo foi, em parte, apresentado no primeiro Colóquio Internacional de Controle Externo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em parceria com várias instituições, dentre as quais a Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, por intermédio do Centro de Excelência Jean Monnet (União Europeia) junto à Faculdade de Direito. O colóquio aconteceu na sede do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em Belo Horizonte, entre os dias 12 e 13 de junho de 2023. Os temas centrais do colóquio foram “cidadania, desenvolvimento e efetividade das políticas públicas”. Ademais, o tema deste artigo também foi objeto de estudos e pesquisas realizadas na disciplina “Temas de Teoria do Direito Público – A Teoria do Processo Estrutural Aplicável às Funções dos Tribunais de Contas: perspectivas contemporâneas do direito comparado e do direito comunitário europeu”, oferecida no Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) da Faculdade de Direito da UFMG, no segundo semestre letivo de 2024.

2 OLIVEIRA, Márcio Luís de. A racionalidade holística e a sustentabilidade possível: a função pedagógica dos tribunais de contas na governança das políticas públicas, p. 61-79. In: ANDRADE, Durval Ângelo; ANDRADE, Pedro Gustavo Gomes; MIRANDA, Rodrigo Marzano Antunes (Org.). **Cidadania, desenvolvimento e efetividade das políticas públicas**. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2025.

e as instituições da sociedade civil organizada.³ A discussão acerca da governabilidade sempre esteve presente na Filosofia Política, desde sua fundação na Grécia Antiga. Ao trabalhar a questão na perspectiva da filosofia heideggeriana de distinção entre as dimensões “ontológica” e “ôntica”, Chantal Mouffe entende que:

[...] a política se refere ao nível ‘ôntico’, enquanto ‘o político’ tem a ver com o nível ‘ontológico’. Isso significa que o ôntico tem a ver com as diferentes práticas da política convencional, enquanto o ontológico refere-se precisamente à forma em que a sociedade é fundada. [...] Mais precisamente, é assim que diferencio ‘o político’ da ‘política’: entendo por ‘o político’ a dimensão de antagonismo que considero constitutiva das sociedades humanas, enquanto entendo por ‘política’ o conjunto de práticas e instituições por meio das quais uma ordem é criada, organizando a coexistência humana no contexto conflituoso produzido pelo político.⁴

Assim, na tradição do pensamento filosófico ocidental, a reflexão acerca da política sempre esteve afeta às questões concernentes (i) aos seus fins, (ii) à constituição da autoridade, (iii) ao exercício da autoridade e (iv) à resistência à autoridade.⁵ Portanto, a governabilidade integra a dimensão ôntica da política e sempre esteve correlacionada à formação e à sustentação da capacidade decisória de um governo sobre temas que são i) de interesse coletivo (como saúde, educação, infraestrutura, mobilidade, saneamento básico, segurança e alocação de recursos públicos) e ii) de interesses privados em suas conexões com os interesses públicos (como a positivação de um tipo

3 OLIVEIRA, Márcio Luís de. **Engenharia Constitucional e Engenharia de Estado**: perspectivas comparadas entre a Teoria Política, Teoria do Direito, Teoria do Estado, Direito Constitucional, Direito Internacional e Direito Comunitário Europeu. Projeto individual de pesquisa como critério para instruir pedido de credenciamento como docente no Programa de Pós-Graduação em Direito – Faculdade de Direito – Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, 2022.

4 MOUFFE, Chantal. **Sobre o Político**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015. p. 8.

5 MORROW, John. **História do Pensamento Político Ocidental**. Mira-Sintra/Mem Martins (Portugal): Publicações Europa-América, 2005.

penal que restringe a liberdade de contratação). Nesses termos, a governabilidade está na capacidade de um governo em formar e manter maioria decisória no parlamento (sociedades em que há a “separação de Poderes”), assim como o de estabelecer fluxos e aderências decisórias internas, ou seja, no âmbito de sua própria estrutura administrativa. Nesse sentido, em sociedades democráticas, a governabilidade (capacidade decisória de um governo) também se afirma em permanente disponibilidade de abertura para uma dimensão dialógica com a sociedade e a iniciativa privada. Portanto,

[...] a governabilidade encontra-se referida às condições materiais do exercício do poder, à legitimidade e sustentação política dos governos para levar a cabo seu programa, ou para formular estratégias de desenvolvimento de longo prazo, ou ainda à capacidade dos poderes públicos de intermediar os interesses da sociedade civil, de articular coalizões políticas entre partidos e grupos sociais que apoiem o plano de governo.⁶

Como desdobramento da clássica questão da governabilidade, o período da Grande Depressão e o dos anos de reconstrução que se seguiram à Segunda Guerra Mundial fizeram surgir, no debate acadêmico e no cotidiano das administrações públicas, a preocupação com a qualidade da gestão pública na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas.⁷ A qualidade da gestão passou a ser tema central dos governos dos Estados Unidos da América e de diversos Estados europeus, acentuando-se com a concepção e a execução de planos macroeconômicos de recuperação e desenvolvimento, como o New Deal e o Plano Marshall.

6 BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri, SP: Manole, 2003, p. 86.

7 HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

As concepções sobre a “qualidade da gestão” – antes restritas aos estudos e às práticas da administração privada – passaram a ser objetos de atenção dos governos e das administrações públicas. Nesse contexto, começam a ser delineados os primeiros elementos da governança nos processos afetos às políticas públicas, quais sejam: i) a integridade dos processos decisórios (correlação entre meios e fins); ii) a interação dos atores e dos processos decisórios com a sociedade (participação e *accountability*⁸); iii) a correlação entre as expectativas da sociedade e a qualidade dos serviços prestados e dos bens entregues à sociedade (*responsiveness*)⁹¹⁰.

Por conseguinte, aos desafios da governabilidade democrática (formação e sustentação da ordem público-institucional plural, complexa e dinâmica¹¹) foram acrescidas as exigências da “boa” governança. Em síntese, a governança é a dimensão normativa da governabilidade (capacidade decisória de um governo) que se desvela na qualidade processual e substancial das decisões tomadas e executadas a partir de determinados referenciais (ex.: jurídicos, éticos, técnico-científicos, sociais, econômicos e ambientais) e avaliados contextualmente por parâmetros de aferição como sendo ótimos, bons, regulares, ruins ou péssimos em suas práticas e resultados.¹² Logo,

[...] a necessária conformação das funções de Estado à normatividade constitucional, convencional e legal não exige a governança

8 *Accountability* pode ser traduzido como “responsabilidade, monitoramento e prestação de contas”.

9 *Responsiveness* pode ser traduzido como “capacidade de resposta” (responsividade).

10 OLIVEIRA, Márcio Luís de. **Engenharia Constitucional e Engenharia de Estado**: perspectivas comparadas entre a Teoria Política, Teoria do Direito, Teoria do Estado, Direito Constitucional, Direito Internacional e Direito Comunitário Europeu. Projeto individual de pesquisa como critério para instruir pedido de credenciamento como docente no Programa de Pós-Graduação em Direito – Faculdade de Direito – Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, 2022.

11 OLIVEIRA, Márcio Luís de. **A Constituição Juridicamente Adequada**. Belo Horizonte: D’Palacio, 2016.

12 OLIVEIRA, Márcio Luís de; COSTA, Beatriz Souza; PINTO E SILVA, Cristiana Maria Fortini. O instituto do compliance ambiental no contexto da sociedade plurissistêmica. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 15, n. 33, p. 51-71, set./ dez. 2018. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1396>. Acesso em: 10 jul. 2023.

pública do dever de se ajustar também a parâmetros e diretrizes comportamentais assinalados por outros sistemas sociais, como a eticidade, a cientificidade, a economicidade e a politicidade, com vistas, por exemplo, ao desenvolvimento socioeconômico e ambientalmente sustentável. E é nesse cenário que o Banco Mundial, já em 1992, estabeleceu que “governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a county’s economic and social resources for development” (THE WORLD BANK, 1992, p. 1). Resta claro, por conseguinte, que quanto mais democrática for a sociedade, maior será a exigência de accountability e de responsiveness da governança pública estatal no exercício de suas funções de Estado, na prestação de serviços públicos e na produção e fornecimento de bens à sociedade, segundo critérios jurídicos, éticos, técnico-científicos, ambientais, dentre outros tantos.¹³

Observa-se, pois, que o tema da governança, embora remonte a meados do século XX, começou a ser difundido a partir de relatórios do Banco Mundial, sobretudo nos anos de 1990. Como dito, a governança tem natureza normativa e foca o grau de aprofundamento e de integridade (i) da interação do Estado com a sociedade civil e a iniciativa privada, (ii) da efetiva participação social no ciclo das políticas públicas e da (iii) qualidade das respostas (*responsiveness*) e da responsabilidade (*accountability*) da gestão pública.¹⁴ Atualmente, a aferição da governança social também tem sido exigida no âmbito da gestão privada, por intermédio de políticas gerenciais que fomentem, por exemplo, práticas de inclusão, de enfrentamento de preconceitos e de sustentabilidade socioeconômica e ambiental na gestão empresarial.¹⁵

Nessa perspectiva, a legitimidade democrática da autoridade pública é aferível de diversas formas, em vários graus e por muitos

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ OLIVEIRA, **Engenharia Constitucional e Engenharia de Estado**, *op.cit.*

¹⁵ *Ibidem*.

institutos e instituições, como o processo eleitoral democrático, os concursos públicos, as nomeações para cargos de confiança, os sistemas de controle, as capacitações de servidores, o diálogo interinstitucional e com a sociedade. Aliás, a questão da legitimidade da governabilidade é um tema clássico do pensamento político. Porém, cada vez mais a governabilidade deve se traduzir também em governança, ou seja, na integridade dos processos de gestão, na efetiva participação da sociedade no ciclo de políticas públicas e na harmonização entre as expectativas da sociedade e a qualidade dos serviços prestados e dos bens entregues à sociedade pela gestão pública (*responsiveness*). Portanto, na atualidade, muitos governos vêm perdendo legitimidade por má qualidade gerencial e por precarização de serviços prestados e de bens entregues à sociedade (baixa capacidade de resposta), especialmente em relação a problemas públicos altamente complexos de difícil gestão ou solução.

Essa deslegitimação pela precarização da governança não tem sido devidamente estudada pelas Ciências Sociais como mereceria. Observa-se que parte dos conflitos vividos no Brasil e em outros tantos lugares do planeta estão relacionados à frustração de expectativas dos cidadãos e da sociedade pela má qualidade ou pela ausência de serviços e bens públicos. Cada vez mais recursos públicos – incluindo, por óbvio, os advindos da tributação – não se revertem em serviços e bens legitimamente esperados pelos cidadãos, o que gera ainda maior estranhamento dos cidadãos e dos grupos sociais para com as autoridades públicas. O baixo grau de capacidade de resposta é fator de deslegitimação da autoridade e do exercício da política e das funções e agentes de Estado tanto quanto a corrupção.

Nosso sistema de educação satisfaz padrões mínimos de qualidade na formação de crianças, adolescentes e jovens? Como estão nossos sistemas de mobilidade urbana, intermunicipal e interestadual? Nossos serviços de saúde permitem acessibilidade universal com

qualidade de atendimento preventivo e curativo? Nossos sistemas de segurança pública são efetivos, observadas as garantias constitucionais dos investigados/processados/condenados, o alcance e a manutenção de níveis satisfatórios de “sensação de segurança” por parte da sociedade e a qualidade da relação polícia-cidadão-comunidade? Há serviços públicos e entregas satisfatórias no atendimento às necessidades de grupos sociais vulneráveis? Há políticas públicas de qualificação de trabalhadores e de incentivo a meios dignos de empregabilidade e de inclusão no mercado de trabalho? Há medidas para qualificar e aprimorar a gestão de negócios privados? Essas são algumas das perguntas que vêm sendo feitas pela sociedade, cujas respostas negativas ou insuficientes comprometem a legitimidade de governantes e de instituições estatais de modo global. Na atualidade, o Estado, de modo direto ou indireto, é o maior prestador de serviços e entregador de bens. E a sociedade paga por serviços e bens e tem a legítima expectativa que eles sejam prestados e entregues com qualidade. O cidadão é constitucionalmente titular de direitos, garantias e deveres e, por conseguinte, o destinatário da governança pública; e a baixa governança pode comprometer até mesmo processos democráticos. A título de exemplo, a gestão da pandemia de Covid-19 entre os anos de 2020 e 2022 revelou-se importante termômetro de aferição da boa ou da péssima qualidade da governança em diversos países do mundo, chegando a ser disruptiva em alguns momentos e lugares. Ou seja, a legitimidade da autoridade pública não é somente apreciável no seu processo de atribuição (ex.: o processo eleitoral), mas também na qualidade do seu exercício, melhor dizendo, na qualidade de seu retorno à sociedade.

Sob essa perspectiva, há problemas públicos de alta complexidade constitutiva e de enfrentamento, cuja solução ou gestão demandam novas práticas institucionais, como é o caso dos chamados processos estruturais.

3 Processo estrutural como meio de governança de problemas públicos complexos, persistentes e de difícil solução ou gestão

O processo estrutural tem se afirmado no Brasil como meio relevante – tanto pela via judicial quanto pela via administrativa – para o enfrentamento de problemas públicos complexos, persistentes e de difícil solução ou gestão por parte da administração pública e dos órgãos de controle, como Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas. Os meios tradicionais de gestão ou de judicialização de políticas públicas não conseguem mais dar respostas satisfatórias a muitos problemas de alta complexidade, transversalidade e conexões entre múltiplos atores e conteúdos multifacetados. Ao contrário dos processos tradicionais, que, em regra, se limitam à solução pontual de conflitos intersubjetivos, o processo estrutural envolve a reorganização de políticas públicas, práticas administrativas e fluxos institucionais, exigindo a participação de diversos atores sociais, órgãos de controle, gestores públicos e até agentes privados. Além disso, processos estruturais podem ser longevos e ter desdobramentos em níveis locais, regionais, nacionais e internacionais.¹⁶

Assim, processos estruturais se caracterizam por conflitos e objetos coletivos e difusos relacionados a ciclos de políticas públicas afetos a direitos, garantias e deveres fundamentais sensíveis e de difícil solução ou gestão. Além disso, a execução de procedimentos ou de decisões proferidas no âmbito dos processos estruturais costumam demandar longo prazo, monitoramento constante e flexibilidade procedimental, em razão da complexidade das estruturas e

¹⁶ Ressalta-se, por oportuno, que este artigo não pretende tecer uma crítica acadêmica quanto à adequação do processo estrutural pela via judicial ou pela via administrativa em matéria afeta às políticas públicas de competência constitucional da Administração Pública. Tal análise demanda a elaboração de estudo próprio e se estende a diversos princípios e regras jurídicas característicos dos Estados Democrático-Constitucionais.

funcionalidades e dos resultados administrativos que buscam modificar ou alcançar.

Sabe-se que o conceito de processo estrutural remonta ao direito estadunidense, sobretudo em litígios envolvendo direitos civis e políticas públicas (como nos casos de dessegregação racial). Nessas situações, percebeu-se que a decisão judicial não poderia limitar-se a uma ordem simples, pois era necessário modificar padrões institucionais e monitorar sua implementação ao longo do tempo e com a adoção de medidas de correção ou revisão pontuais durante a execução. O cumprimento das decisões ainda envolveria múltiplos atores públicos e privados, além de ter repercussões em níveis distintos de instituições de gestão.¹⁷

No Brasil, as concepções de processo estrutural ganharam visibilidade e adeptos a partir da judicialização de políticas públicas de saúde, educação, sistema prisional e proteção ambiental, em que decisões judiciais ou administrativas isoladas se mostraram incapazes de resolver o problema de maneira abrangente e eficaz.¹⁸

De modo a produzir maior efetividade em relação a determinada política pública de difícil realização ou resultado, o processo estrutural apresenta algumas características peculiares, tais como: i) objeto coletivo e difuso, buscando implementar direitos, garantias e deveres fundamentais de caráter coletivo ou difuso (ex.: saúde, educação, mobilidade, segurança, moradia, gestão ambiental, regularização fundiária);

17 Sobre o tema, veja: CREMONEZI, Ana Cristina; SANTOS, Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins. Processo estrutural: uma abordagem prospectiva e dialógica em demandas que envolvem a administração pública. **Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana**, Curitiba, v 22, n. 4, p. 1.25, 2024; DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional**: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público; DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Notas sobre as decisões estruturantes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**; FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. **Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira**: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **Uma proposta para o acesso à justiça isonômico**: processos estruturais enquanto caminho para a proteção judicial dos direitos fundamentais e controle de políticas públicas; VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**. Teoria e Prática.

18 Sobre o tema, veja nota 17.

ii) decisão aberta e dialogada, instaurando processo de construção coletiva de enfrentamento do problema com todos os atores direta e indiretamente envolvidos, sem o esgotamento de soluções por meio de decisões isoladas e voluntaristas e de baixa aderência à realidade; iii) monitoramento continuado, com meios de acompanhamento, avaliações e revisões periódicas de modo a propiciar os ajustes necessários à viabilização da tomada de decisões e de suas respectivas execuções ou implementações; iv) flexibilidade procedimental, admitindo, por exemplo, meios negociais, audiências públicas, consultas públicas, perícias específicas, consultas a instituições técnico-científicas, participação de atores especializados nas temáticas e cooperação entre instituições.¹⁹

Nessa linha de orientação, o processo estrutural tem por finalidade transformar a realidade institucional de forma duradoura, garantindo a efetividade de direitos, garantias e deveres fundamentais e a eficiência das políticas públicas. Por essa razão, o processo estrutural guarda profundas conexões com o tema da governança, considerando o que foi abordado no tópico anterior.

Assim, o processo estrutural se desvela como elemento de governança pública em múltiplos aspectos, entre os quais se destacam: i) o estímulo à coordenação interinstitucional, reunindo a administração pública, órgãos de controle, sociedade civil, iniciativa privada, instituições técnico-científicas; ii) a priorização de decisões baseadas em evidências e lastreadas em estudos, análise de casos, mapeamento da realidade da complexidade dos problemas e elaboração e atualização de planos, metas e indicadores; iii) o reforço da *accountability* por meio de monitoramento contínuo dos agentes públicos e sociais e de prestação de contas setoriais e globais; iv) a busca por soluções sustentáveis, alinhadas ao interesse público e de alcances parciais factíveis, com potencialidades de resultados efetivos no médio e longo prazos para a

¹⁹ Sobre o tema, veja nota 17.

sociedade civil que vivencia o problema objeto do processo estrutural (responsividade ou “*responsiveness*”).²⁰

Observa-se, por conseguinte, que o processo estrutural é dialógico, interinstitucional e transdisciplinar e, por isso, tem potencialidade para garantir, no âmbito processual (judicial ou administrativo) e finalístico (resultado), graus satisfatórios de governança em transparência, integridade, participação social, *accountability*, eficiência gerencial e de recursos e responsividade. Assim, pode-se constatar que o processo estrutural funciona como meio de governança colaborativa, na medida em que promove redes de cooperação em torno de problemas coletivos ou difusos de alta complexidade de solução ou de gestão afetos a políticas públicas sobre direitos, garantias e deveres fundamentais.

4 A atuação dos Tribunais de Contas nos processos estruturais

Os Tribunais de Contas, previstos nos artigos 70 a 75 da Constituição da República Federativa do Brasil, exercem o controle externo da administração pública, auxiliando o Poder Legislativo. Suas atribuições incluem a fiscalização da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos, além da avaliação do cumprimento de metas e da qualidade da gestão pública.

Por conseguinte, na atual engenharia constitucional de atribuição de funções entre Poderes e órgãos de Estado,²¹ o Tribunal de Contas vem cada vez mais se revelando como órgão de monitoramento democrático da qualidade gerencial da administração pública e dos serviços e bens por ela prestados e entregues à sociedade. O Tribunal de

²⁰ Sobre o tema, veja nota 17.

²¹ SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional*. In: **Engenharia Constitucional Comparada**. Série da Associação Econômica Internacional. Palgrave Macmillan, Londres, 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-22861-4_13>. Acesso em 11.07.2023.

Contas, em seu mister constitucional, vem se capacitando de pessoal, processos e meios sofisticados de aferição da qualidade dessas “entregas”. Logo, a função institucional do Tribunal de Contas transcende o viés meramente sancionatório para se revelar pedagógica e dialogicamente contributiva, especialmente na cogestão de problemas públicos complexos e de difícil gestão ou solução. Trata-se de uma função pedagógica e contributiva de capacitação, informação, monitoramento e colaboração com a qualidade da gestão e da capacidade de resposta das instituições estatais às legítimas expectativas da sociedade, traduzidas em serviços e bens a ela prestados e entregues. A qualidade do gasto público não se satisfaz apenas com a prestação de contas em termos fiscais, mas de como o gasto se reverte em serviços ou bens disponibilizados à sociedade. Nessa dimensão, o Tribunal de Contas se habilita como órgão fundamental para auxiliar na legitimação da governança pública. A qualidade do gasto se desvela também como qualidade democrática, especialmente em sociedades de grandes carências de serviços e bens como o Brasil. Em essência, a qualidade do gasto reflete uma justiça distributiva constitutiva e preservadora da ordem política democrática.²²

Não é, pois, sem motivo que em todas as sociedades democráticas – como é o caso também da União Europeia, como sistema jurídico comunitário de amplitude continental – os Tribunais de Contas vêm ampliando suas atuações e importância. Funções consultivas e pedagógicas da qualidade da gestão e de seus resultados ganham expressão e relevância, em paralelo às clássicas funções fiscalizatório-sancionatórias. Os Tribunais de Contas precisam, pois, se adequar a essas novas demandas da democracia plural, multi-identitária, complexa e dinâmica que requer “boa” governança dos gastos públicos; ou seja, uma democracia que exige dos agentes e instituições estatais a

22 OLIVEIRA, **A racionalidade holística e a sustentabilidade possível**, *op. cit.*

concretização das legítimas expectativas da sociedade por serviços e bens e pelos quais ela contribui e é constitucionalmente destinatária na afirmação da cidadania individual e coletiva.²³

Conforme já acentuado, a experiência brasileira recente tem demonstrado a afirmação do processo estrutural (judicial ou administrativo) como meio de possibilitação de efetivação de direitos, garantias e deveres fundamentais e de reestruturação de políticas públicas precarizadas por falhas persistentes e sistêmicas. Trata-se de um modelo processual que ultrapassa a lógica tradicional de resolução de litígios individuais para incidir sobre estruturas institucionais complexas, muitas vezes caracterizadas por problemas históricos de gestão, financiamentos insuficientes ou coordenação interfederativa insuficiente ou inexistente.

Nesse contexto, o processo estrutural se alinha às noções de governança, pois desvela soluções plurais, dialógicas e progressivas, construídas em interação entre Poderes do Estado, órgãos de controle, sociedade civil e iniciativa privada, a depender do tema da política pública. Não se trata de decisões impositivas e estanques, mas de planos de ação acompanhados, monitorados e revisados continuamente, o que aproxima o direito da realidade administrativa e social.

Portanto, os Tribunais de Contas, por sua competência constitucional de controle externo, assumem função estratégica nesse modelo. Sua contribuição não se limita à verificação contábil ou fiscal, mas se estende à oferta de subsídios técnicos qualificados para a formulação, execução e avaliação dos planos integrantes dos processos estruturais. Auditorias operacionais, relatórios de desempenho e indicadores de eficiência são meios que reforçam a credibilidade do processo estrutural e permitem que as medidas acordadas se tornem factíveis e sustentáveis no tempo.²⁴

²³ *Ibidem*.

²⁴ Sobre o tema, veja: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, 2014.

Observa-se, pois, que aos Tribunais de Contas se abrem diversas possibilidades de efetiva participação e contribuição nos processos estruturais. Em sintonia com o que foi dito acima, os Tribunais de Contas podem colaborar com: i) a produção de informações técnicas qualificadas, por meio de auditorias operacionais, relatórios e pareceres; ii) a fiscalização de planos de ação elaborados em sede de decisão estrutural; iii) o acompanhamento do cumprimento de metas, oferecendo subsídios aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e à própria administração pública, por intermédio de seus órgãos internos de controle em todos os níveis da federação; e iv) a capacitação e a indução de boas práticas de governança, recomendando ajustes normativos e procedimentais.²⁵

São exemplos práticos das já consolidadas atuações dos Tribunais de Contas: i) a realização de auditorias em políticas públicas de saúde para a verificação da estrutura de hospitais e o cumprimento de planos de atendimento aos cidadãos; ii) a disponibilização de relatórios de auditoria para subsidiar decisões judiciais de modo a garantir padrões mínimos de qualidade na educação básica; e iii) o acompanhamento na implementação de planos de melhoria da infraestrutura e na execução de gastos correlatos à integridade dos sistemas prisionais. Tais ações já desvelam medidas próprias de cumprimento de fases de processos estruturais e que podem ser aperfeiçoadas com a qualificação de servidores públicos fomentada pelos Tribunais de Contas.

Por essa razão, a atuação pedagógica dos Tribunais de Contas – já ressaltada na perspectiva da governança – ganha nova dimensão no processo estrutural. Ao orientar gestores, recomendar boas práticas e fomentar padrões de transparência, *accountability*, integridade e *responsiveness*, esses órgãos contribuem para que os compromissos assumidos

²⁵ *Ibidem*.

em juízo ou em sede administrativa não se percam em retórica, mas sejam internalizados na cultura organizacional da administração pública.²⁶

É importante destacar que, assim como no diálogo interinstitucional, a atuação dos Tribunais de Contas no processo estrutural não pode ser confundida com substituição da vontade política ou do âmbito de competência decisional dos gestores eleitos ou da administração pública à qual couber legalmente a realização de determinada política pública. Trata-se, antes, de uma cooperação qualificada, que respeita os limites da separação de Poderes, com potencialidade de ampliação da racionalidade holística do sistema, na medida em que disponibiliza o conhecimento técnico-científico a serviço da efetividade das políticas públicas, em prol da sociedade e dos cidadãos.²⁷

Contudo, aos Tribunais de Contas também se apresentam diversos desafios e perspectivas no âmbito de suas atuações nos processos estruturais. Entre os desafios, podem-se destacar: i) a baixa participação dos Tribunais de Contas nos processos estruturais; ii) a resistência cultural resultante de um contexto institucional de reserva e de percepção ou de atuação desses órgãos ainda restritos à sua clássica função de controle fiscal-orçamentário e no exercício da função sancionadora; iii) ausência de capacitação técnica de pessoal para atuar, de modo holístico, no ciclo das políticas públicas, especialmente para lidar com a estatística e a avaliação de impacto; e iv) insatisfatória capacidade de coordenação/alinhamento interinstitucional por parte dos principais atores/instituições de Estado envolvidos nos processos estruturais para lidarem, sem excessos, com a pluralidade de órgãos, interesses e agendas e as competências constitucionais e legais muito distintas.²⁸

Por outro lado, algumas perspectivas se desvelam para a participação dos Tribunais de Contas nos processos estruturais, tais como:

26 OLIVEIRA, **A racionalidade holística e a sustentabilidade possível**, *op. cit.*

27 *Ibidem.*

28 *Ibidem.*

i) a ampliação da atuação colaborativa de modo a fortalecer a sua função pedagógica e a indução e capacitação para práticas de boa governança; ii) o maior protagonismo e a abertura dialógica para a diversidade de novos meios de monitoramentos técnico-finalísticos no ciclo de políticas públicas, e para além da função meramente fiscalizadora-sancionadora; e iii) a incorporação de novas tecnologias, especialmente o uso de inteligência artificial e análise de *big data* para monitoramento contínuo de políticas públicas estruturais.²⁹

Em síntese, o processo estrutural, quando articulado à função pedagógica dos Tribunais de Contas, converte-se em oportunidade privilegiada de construção da inteligência coletiva institucional, favorecendo soluções que sejam ao mesmo tempo juridicamente adequadas, administrativamente viáveis e socialmente legítimas e responsivas.

5 Considerações finais

Considerando o tema-problema proposto, o marco teórico adotado, as hipóteses apresentadas, os objetivos a aferir e a metodologia utilizada na elaboração e estruturação deste trabalho, o artigo caminha para as considerações finais.

O artigo, de início, buscou distinguir as noções de governabilidade e de governança. A partir dessa distinção, o texto propôs, no tópico seguinte, tratar do processo estrutural como meio relevante – tanto pela via judicial quanto pela via administrativa – para o enfrentamento de problemas públicos complexos, persistentes e de difícil solução ou gestão por parte da administração pública e dos órgãos de controle, como Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas. Sob essa perspectiva, o texto estabeleceu uma correlação/articulação entre governança e processo estrutural. No último tópico, abordou-se a função

²⁹ *Ibidem*.

pedagógica dos Tribunais de Contas e sua capacidade efetiva de contribuição no processo estrutural por meio do diálogo interinstitucional e da afirmação de uma inteligência coletiva em prol da boa qualidade de serviços e bens públicos disponibilizados à sociedade e aos cidadãos.

Porém, para que os Tribunais de Contas assumam essa função pedagógica e constitucionalmente exigível de todos os Poderes e órgãos do Estado no ambiente da sociedade democrática hipermoderna, faz-se necessária a capacitação de gestores públicos e privados (atores da sociedade civil e da iniciativa privada) para atuarem de forma comprometida com a vocação republicana e cidadã dos recursos públicos e de modo a vislumbrar a efetividade e a qualidade no ciclo das políticas públicas afetas à prestação de serviços e à entrega de bens à sociedade e aos cidadãos.

Não se pode perder de vista que, em todas as sociedades (em maior ou menor grau) e desde a formação do constitucionalismo, o Estado se tornou um dos maiores prestadores de serviços e entregadores de bens à sociedade. Serviços e bens que foram alçados à categoria de direitos, garantias e deveres fundamentais e para os quais são destinados imensos quantitativos de recursos advindos especialmente da tributação. Logo, a sociedade é legítima para pleitear e exigir que serviços e bens públicos lhe sejam prestados e entregues de modo efetivo e com qualidade e parametrizados pela boa governança.

Porém, nessa comunhão de esforços, não podem os Poderes e órgãos do Estados extrapolar suas atribuições constitucionais. Ou seja, os princípios da separação de Poderes (desconcentração das funções de Estado), do federalismo (desconcentração das funções de Estado qualificada territorialmente pela descentralização das funções de Estado em níveis local, regional e nacional) e da democracia direta e representativa precisam ser observados, sob pena de desvirtuamento constitucional e até democrático. Por isso, o diálogo interinstitucional e a função pedagógica dos Tribunais de Contas devem ser realizados em ambiente de

afirmação de uma nova cultura gerencial promotora da inteligência coletiva. É sob tal premissa que os processos estruturais devem ser instaurados e realizados, quer pela via judicial, quer pela via administrativa.

Num país de dimensões continentais e de diversidades e desigualdades socioeconômicas, a função pedagógica dos Tribunais de Contas alcança relevo, especialmente junto às administrações municipais e regionais. O ciclo de políticas públicas pode se tornar virtuoso no tempo e a qualidade de serviços e bens pode ser aprimorada de modo progressivo até alçarem a “governança ótima”. Para tanto, a academia – centros de estudos e de excelência de formação de profissionais – e as instituições públicas – entre elas, os Tribunais de Contas – e instituições privadas – associações representativas de segmentos sociais e da atividade econômica – podem ter atuação fundamental na mudança da cultura gerencial dos gastos públicos não só pelo viés da *accountability*, mas, sobretudo, o da *responsiveness* (responsividade) das políticas públicas. Só assim, as promessas da modernidade constitucional podem, de fato, se realizar.

Conclui-se, por fim, que a primeira hipótese restou superada e a segunda hipótese se revelou viável, qual seja, a de que Tribunais de Contas, por meio do diálogo interinstitucional e da função pedagógica, estão funcionalmente dotados de competência para atuar nos processos estruturais focados na governança e na implementação das políticas públicas em sinergia com os demais Poderes e órgãos do Estado, com os setores privados e com a sociedade civil organizada.

Referências

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri, SP: Manole, 2003.

BENZ, Arthur; PAPADOPOULOS, Ioannis. **Governance and democracy**: comparing national, european and international experiences. Routledge/ECPR Studies in European Political Science, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2021.

CREMONEZI, Ana Cristina; SANTOS, Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins. Processo estrutural: uma abordagem prospectiva e dialógica em demandas que envolvem a administração pública. **Revista Observatorio de la Economía Latinoamerica, Curitiva**, v. 22, n. 4, p. 1-25, 2024. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/379888446_Processo_estrutural_uma_abordagem_prospectiva_e_dialogica_em_demandas_que_envolvem_a_administracao_publica. Acesso em: 3 ago. 2025.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional**: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público. Curitiba: Juruá, 2019.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Notas sobre as decisões estruturantes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017.

FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 1, p. 211-246, 2018. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/247/218>. Acesso em 10.08.2025.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Uma proposta para o acesso à justiça isonômico: processos estruturais enquanto caminho para a proteção judicial dos direitos fundamentais e controle de políticas públicas. **Argumenta Journal Law**, n. 37, p. 87-116, maio/ago. 2022. Disponível em: <https://periodicos.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/1012/pdf>. Acesso em: 10.08.2025

GALDINO, Matheus Souza. **Processos estruturais**: identificação, funcionamento e finalidade. Salvador: JusPodivm, 2022.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LÉVY, Pierre. **A inteligência coletiva**: por uma antropologia do ciberespaço. São Paulo: Loyola, 2003.

LIPOVETSKY, Gilles; CHARLES, Sébastien. **Os tempos hipermodernos**. São Paulo: Barcarolla, 2004.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Brasília: Universidade de Brasília, 1980.

MORROW, John. **História do pensamento político ocidental**. Mira-Sintra/Mem Martins (Portugal): Publicações Europa-América, 2005.

MOUFFE, Chantal. **Sobre o político**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015.

OLIVEIRA, Márcio Luís de. **A Constituição juridicamente adequada**. Belo Horizonte: D'Palacio, 2016.

OLIVEIRA, Márcio Luís de; COSTA, Beatriz Souza; PINTO E SILVA, Cristiana Maria Fortini. O instituto do compliance ambiental no contexto da sociedade plurissistêmica. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 15, n. 33, p. 51-71, set./dez. 2018. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1396>. Acesso em: 10 ago. 2025.

OLIVEIRA, Márcio Luís de. **Engenharia constitucional e engenharia de Estado**: perspectivas comparadas entre a Teoria Política, Teoria do Direito, Teoria do Estado, Direito Constitucional, Direito Internacional e Direito Comunitário Europeu. Projeto individual de pesquisa (Credenciamento como docente) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, 2022.

OLIVEIRA, Márcio Luís de. A racionalidade holística e a sustentabilidade possível: a função pedagógica dos tribunais de contas na governança das políticas públicas. In: ANDRADE, Durval Ângelo; ANDRADE, Pedro Gustavo Gomes; MIRANDA, Rodrigo Marzano Antunes (Org.). **Cidadania, desenvolvimento e efetividade das políticas públicas**. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2025. p. 61-79.

PAIXÃO, Juliana Patricio da. Comentários ao Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n. 8058/2014 e ao Projeto de Lei do Senado Federal n. 736/2015: O estado de coisas inconstitucional e a prorrogação da jurisdição em processo estrutural. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 5, n. 12, p. 311-323, 2018. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45188>. Acesso em: 05.08.2025.

SARTORI, Giovanni. Engenharia constitucional. In: ASSOCIAÇÃO ECONÔMICA INTERNACIONAL. Engenharia constitucional comparada. Londres: Palgrave Macmillan, 1994. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-1-349-22861-4_13. Acesso em 11 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://portal.tcu.gov.br/data/files/6A/B6/39/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_1_edicao.PDF. Acesso em: 2 ago. 2025.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, p. 333-369, 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/40449066/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_S%C3%89RIO_PROCESSO_ESTRUTURAL_PROCESSO_COLETIVO_PROCESSO_ESTRAT%C3%89GICO_E_SUAS_DIFEREN%C3%87AS. Acesso em: 1 ago. 2025.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025.

O PROJETO DE LEI DO PROCESSO ESTRUTURAL NO BRASIL (PL Nº 3/2025) SOB A ÓTICA DOS PROCESSOS NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Brazil's Structural Litigation Bill (Bill No. 3/2025) from the perspective of proceedings before Courts of Accounts

Mariana Bueno Resende

Mestra em Direito e Administração Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Possui pós-graduação em Finanças Públicas pela Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo e em Direito Ambiental e Urbanístico pela PUC Minas. Assessora de Conselheiro no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG). Professora.

RESUMO

O presente trabalho analisou o Projeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil (PL nº 3/2025) sob a ótica dos processos nos Tribunais de Contas. A proposta normativa tem como principal objetivo delimitar o rito procedimental dos litígios estruturais, sobretudo na tentativa de estabelecer qual o papel dos órgãos de controle ao buscar a efetiva implantação de políticas públicas. Nesse cenário, o estudo examinou os principais aspectos dos processos estruturais para entender, sob a perspectiva do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, se as previsões do PL nº 3/2025 estão em consonância com as especificidades dos processos de controle. Verificou-se que a dificuldade de identificar, no caso concreto, a presença de elementos caracterizadores de um litígio estrutural; o potencial conflito ou sobreposição de competências entre os diversos órgãos de controle; a possibilidade de instauração de processos de ofício; e o incipiente uso de práticas consensuais nos Tribunais de Contas indicam a necessidade de cautela quanto à transposição automática das normas concebidas para o processo judicial, de modo a garantir a segurança jurídica, a legitimidade, a eficiência e o equilíbrio entre os poderes do Estado, na busca de soluções estruturais.

Palavras-chave: Processo estrutural; PL nº 3/2025; Tribunais de Contas; Controle externo; Políticas públicas.

ABSTRACT

This paper analyzes the Bill on Structural Litigation in Brazil (Bill No. 3/2025) in the context of proceedings conducted by the Audit Courts. The proposed legislation primarily seeks to define the procedural framework of structural disputes, particularly in clarifying the role of oversight bodies in ensuring the effective implementation of public policies. Within this context, the study examines the main features of structural litigation to assess, under the lens of external control exercised by Audit Courts, whether the provisions of Bill No. 3/2025 align with the specificities of oversight procedures. The analysis highlights key challenges, such as the difficulty of identifying, in concrete cases, the elements that characterize structural litigation; potential conflicts or overlaps of jurisdiction among different oversight bodies; the possibility of initiating proceedings *ex officio*; and the incipient use of consensual practices within Audit Courts. These factors underscore the need for caution against the automatic transposition of rules designed for judicial proceedings, so as to safeguard legal certainty, legitimacy, efficiency, and the balance among State powers in the pursuit of structural solutions.

Keywords: Structural litigation; Bill No. 3/2025; Audit Courts; External control; Public policies.

1 Introdução

A Constituição da República de 1988 impactou de forma expressiva a atividade de controle da administração pública. Para além dos diversos dispositivos relacionados à composição e às competências do Poder Judiciário, Tribunais de Contas e Ministério Público, houve a centralização dos direitos fundamentais e a irradiação dos valores abrigados nos seus princípios e regras por todo o ordenamento jurídico.¹

¹ Nesse sentido, Luís Roberto Barroso ensina que “A partir de 1988, e mais notadamente nos últimos cinco ou dez anos, a Constituição passou a desfrutar já não apenas da supremacia formal que sempre teve, mas também de uma supremacia material, axiológica, potencializada pela abertura do sistema jurídico e pela normatividade de seus princípios. [...] Funciona, assim, não apenas como parâmetro de validade para a ordem infraconstitucional, mas também como vetor de interpretação de todas as normas do sistema”. Cf. BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAÇÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 31-63.

A constitucionalização do Direito Administrativo, que impõe a submissão da administração pública não apenas à lei, mas aos princípios constitucionais, ampliou as hipóteses de atuação dos órgãos controladores, chamados para garantir a eficácia dos direitos e para conformar a atividade estatal aos princípios e valores jurídicos previstos na Constituição.

A guinada na interpretação jurídica implantada pelo neoconstitucionalismo acabou por colocar em xeque uns dos paradigmas do Direito Administrativo: a intangibilidade do mérito administrativo,² estabelecendo balizas principiológicas para o exercício da discricionariedade.³

Nessa perspectiva de ampliação do controle da administração pública, a temática dos processos estruturais tem ganhado relevo nos debates jurídicos brasileiros, fato que pode ser percebido tanto pelo número crescente de trabalhos acadêmicos e discussões sobre o tema quanto pela criação de comissão de juristas responsável pela elaboração de anteprojeto da lei do processo estrutural, que reflete a preocupação com a proliferação de ações judiciais relacionadas à condução de políticas públicas.⁴

2 Sobre a evolução do controle da discricionariedade administrativa, Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que “A discricionariedade, vista como poder jurídico (porque limitada pela lei) foi sofrendo reduções por vários fatores: pela inclusão dos atos normativos do Poder Executivo no conceito de legalidade” pela elaboração pretoriana da teoria do desvio de poder e da teoria dos motivos determinantes pela chamada constitucionalização do direito administrativo, entendida no sentido da inclusão de princípios e valores no conceito de legalidade, em sentido amplo pela interferência do Poder Judiciário nas políticas públicas, como decorrência de outro aspecto da constitucionalização do direito administrativo: o reconhecimento de um mínimo de efetividade às normas constitucionais que garantem os direitos sociais, como essenciais à dignidade da pessoa humana.” Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites do controle externo da administração pública: ainda é possível falar em discricionariedade administrativa? **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 11, n. 42, jul./set. 2013.

3 BINENBOJM, Gustavo. A constitucionalização do Direito Administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 13, mar./abr./maio 2008.

4 Citam-se, como exemplos de processos estruturais no Supremo Tribunal Federal (STF), a ADPF 347, que trata do estado dos presídios públicos; a ADPF 709, que busca medidas de proteção às comunidades indígenas para conter o avanço da pandemia nos territórios indígenas; a ADPF 708, que proibiu o contingenciamento das receitas que integram o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) e determinou ao governo federal que adote as providências necessárias ao seu funcionamento, com a consequente destinação de recursos; a ADPF 760, que aponta falhas na política de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal.

O conceito de “processo estrutural” não é unânime da doutrina, mas é possível dizer que se trata da resolução de litígios complexos e policêntricos, nos quais há uma rede de interesses interconectados e cuja decisão pode impactar atores para além das partes processuais.

Tais processos diferem daqueles processos bipolares ou adversariais, nos quais as partes possuem interesses contrapostos e a decisão que beneficia uma das partes acarreta, necessariamente, prejuízo à outra parte. Ademais, buscam-se, por meio dos processos estruturais, a correção e resolução do problema, com olhar prospectivo, e não a penalização e responsabilização dos agentes.

Essas especificidades fazem com que as regras tradicionais do processo civil não se mostrem adequadas, motivo pelo qual se defende a “criação de processos com contornos específicos para o controle judicial de políticas públicas”,⁵ com características como diálogo, cognição ampliada, maleabilidade da atuação do juiz na fase de cumprimento e flexibilidade procedimental.

Nesse cenário, embora não infenso a críticas, o Projeto de Lei nº 3/2025 (Projeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil) tem como principal objetivo delimitar o rito procedimental dos litígios estruturais, sobretudo na tentativa de estabelecer qual o papel dos órgãos de controle ao buscar a efetiva implantação de políticas públicas. Para Vanice Valle, nesses casos, o controlador deve atuar como articulador de soluções, e não pela “simples edição de um comando declaratório, condenatório ou constitutivo, como é próprio à prestação jurisdicional clássica”.⁶

Observa-se, contudo, que os debates (tanto doutrinários quanto nas discussões travadas nas audiências públicas realizadas pela

5 MENEGAT, Fernando. **Direito Administrativo e processo estrutural**: técnicas processuais para um controle seguro e efetivo de casos jurídicos-administrativos complexos. Tese (Doutorado em Direito do Estado), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. p. 148.

6 VALLE, Vanice. ADPF 743: o STF formulando políticas públicas? **Consultor Jurídico**, 19 set. 2024.

comissão de juristas) se voltam para a atuação do Poder Judiciário, questionando-se a legitimidade da interferência desse Poder nas políticas públicas,⁷ em razão da possível violação à separação de poderes; a abrangência e limites dessa atuação; a capacidade técnica dos juízes para decidir situações complexas; questões relacionadas ao rito procedimental, entre outras.

Ocorre que há, no ordenamento jurídico brasileiro, outro órgão relevante no controle da administração pública: o Tribunal de Contas, com atribuições e competências próprias, que tem, cada vez mais, expandido sua atuação, inicialmente focada no controle meramente contábil e de legalidade, para abranger a busca de eficiência, transparência e *accountability* na alocação dos recursos públicos.⁸

Soma-se à relevância dos Tribunais de Contas a crescente percepção de que o acesso à justiça não se satisfaz apenas pela atuação do Poder Judiciário, caminho usualmente moroso para resolução de controvérsias, diante do excesso de demandas e de burocracia. Nesse sentido, o Código de Processo Civil de 2015, ao determinar que o Estado deve, sempre que possível, incentivar a solução consensual das controvérsias (art. 3º, §2º), promovendo a conciliação, a mediação e outros

7 Sobre os questionamentos acerca da legitimidade do Poder Judiciário para decidir questões afetas ao Poder Executivo, Colin S. Diver, já em 1979, lecionava que o Poder Judiciário tem sua legitimidade ancorada no processo judicial: um processo unicamente reflexivo, desapassionado, ponderado em um mundo de julgamentos acalorados e apressados. Para o autor, “as decisões de um juiz serão obedecidas e respeitadas na medida em que ele mantiver uma postura de estrita imparcialidade. As decisões judiciais terão impacto se tiverem credibilidade. Se não houver credibilidade as decisões não terão o efeito esperado, ou seja, sem credibilidade não consegue ser instrumento para realização de direitos. [...] A eficácia do papel do agente do poder, então, depende de sua invisibilidade. A legitimidade que o modelo jurisdicional confere ao juiz está inevitavelmente em desacordo com o uso do seu poder para atingir fins políticos. Somente se ocorrer uma transformação simultânea e fundamental na visão popular do Judiciário é que os juízes poderão sustentar por muito tempo a eficácia de seu novo papel de agentes do poder.” Cf. DIVER, Colin S. The judge as a powerbroker: superintending structural change in public institutions. *Virginia Law Review*, v. 65, n. 1, p. 43-106, feb. 1979. (Tradução livre.)

8 Ricardo Lobo Torres ensina que “o controle da economicidade entende como o exame da fiscalização material da execução orçamentária, em contraponto com o formal, que é a legalidade.”. Cf. TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. *Revista de Informação Legislativa*, v. 31, n. 121, p. 265-271, jan./mar. 1994.

métodos de resolução de conflitos (art. 3º, §3º),⁹ positivou um sistema multiportas de acesso à justiça, estabelecendo a atividade jurisdicional como uma das diversas formas de se chegar à resolução de um litígio. Assim, na justiça multiportas, há uma “plêiade de meios dotados de segurança jurídica, postos à disposição das partes para solução de seus conflitos”.¹⁰

Diante da identificação dessa lacuna, o presente estudo tem como objetivo analisar os principais aspectos dos processos estruturais para entender, sob a perspectiva do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, se as previsões do Projeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil (PL nº 3/2025) estão em consonância com as especificidades dos processos de controle. Utilizar-se-á pesquisa teórica baseada na análise de textos científicos, em especial, de ramos da dogmática jurídica como Direito Constitucional e Direito Administrativo, além de doutrina estrangeira, legislação e da jurisprudência relacionada ao tema.

2 Processos estruturais: histórico e principais características

Os conceitos de “litígio estrutural” e “processo estrutural” não são unânimes na doutrina, mas é possível deduzir a ideia fundamental que os norteia e o fator que os distingue dos demais processos. Em suma, como dito anteriormente, trata-se da busca de resolução de litígios complexos e policêntricos, nos quais há uma rede de interesses interconectados e cuja decisão pode impactar atores para além das partes processuais.

9 SHERMAM, Ariane; RESENDE, Mariana Bueno. A consensualidade na administração pública e a utilização de novas tecnologias. MOREIRA, Vital et al. (Org.). **Anais de Artigos Completos do VIII CIDHCoimbra 2023**. Campinas: Brasília; Jundiaí: Edições Brasil, 2024. v. 4.

10 MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. **Termo de Ajustamento de Gestão como instrumento de composição no controle das despesas públicas**. Tese (Doutoramento em Ciências Jurídicas Públicas), Escola de Direito, Universidade do Minho, mar. 2021. p. 166.

Ademais, nas decisões desses processos, “em vez de serem utilizadas as técnicas processuais tradicionais, usualmente associadas a medidas indenizatórias ou sancionatórias”,¹¹ objetiva-se implantar o estado ideal e, portanto, voltam-se para ações prospectivas, e não para investigação e punição de irregularidades. Assim, “o processo estrutural pretende atuar para o futuro, permitindo que, de forma gradual, a situação de desconformidade que origina o litígio seja remediada”.¹²

Edilson Vitorelli define os litígios estruturais como

[...] litígio irradiado no qual a violação surge em decorrência do funcionamento de uma estrutura burocrática, pública ou privada, e, em virtude das características contextuais em que ocorre, sua solução exige a reestruturação do funcionamento da estrutura. Embora essa reestruturação possa ser feita de diversos modos e, frequentemente, não dependa da atuação do Poder Judiciário, ocorrendo pela atuação privada ou com a condução do Poder Executivo, se a alteração for buscada pela via do processo judicial, esse processo poderá ser caracterizado como processo estrutural.¹³

Para Didier Jr., é ser essencial à caracterização do processo estrutural,

(i) o fato de nele se discutir um problema estrutural; (ii) o fato de ele buscar a implementação de um estado ideal de coisas, substituindo o estado de desconformidade que caracteriza o problema estrutural; (iii) o fato de ele precisar desenvolver-se num procedimento bifásico; (iv) a intrínseca flexibilidade do procedimento; e (v) a consensualidade, inclusive em relação à adaptação do processo.¹⁴

11 BRASIL. Senado Federal. Comissão de Juristas Responsável pela elaboração de Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil. **Relatório preliminar**, set. 2024.

12 *Ibidem*.

13 VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

14 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 45, n. 303, p. 45-81, maio 2020.

No mesmo sentido, Marcílio Barenco Corrêa de Mello explica que, por meio do processo estrutural, se busca a reorganização de “uma estrutura burocrática – pública ou privada –, que ocasiona, fomenta ou permite, pelo modo que funciona, uma violação massiva de interesses e direitos”.¹⁵ Trata-se de “problemas complexos e irradiantes preexistentes e que ocasionam o malferimento a interesses e direitos públicos ou privados”. Assim, partindo do reconhecimento de um problema estrutural, é determinada “sua reestruturação por meio de um programa de ações concertadas”. Para alcançar o “estado de coisas ideal, o processo estrutural sobreleva a investigação de causa do problema e de seu efeito deletério, mirando na sua supressão no futuro”.¹⁶

Atribui-se o surgimento dos processos estruturais ao direito norte-americano, na década de 1950, com o caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*, no qual a Suprema Corte decidiu que separar crianças em escolas públicas com base na raça é inconstitucional. Pouco mais de um ano depois, em 31 de maio de 1955, na decisão *Brown II*, a Suprema Corte instrui os estados a começar os planos de dessegregação “com toda a velocidade deliberada”.

Mariela Pulga,¹⁷ ao explicar o policentrismo dos casos estruturais, menciona a representação de Lon Fuller por meio da imagem de uma teia de aranha, estruturada em múltiplos fios tão intimamente interconectados que cada tensão aplicada sobre algum deles repercute em toda a rede. Assim, a pretensão de uma parte no conflito está conectada com outras por meio de centros de confluência dentro de uma mesma rede e a decisão judicial pode repercutir sobre toda a rede e seus pontos de conexão.

15 MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. O processo estrutural e a maximização da tutela jurisdicional: uma visão policêntrica. In: CARVALHO, Maria Clara Cunha Calheiros *et al.* **Dizer o Direito**: o papel dos tribunais no século XXI: Atas do VII Congresso Internacional “Direito na Lusofonia”. Minho: UMinho Editora, 2021. p. 155-161.

16 MELLO, O processo estrutural e a maximização da tutela jurisdicional, *op. cit.*

17 PUGA, Mariela. El litigio estructural. **Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo**, año I, n. 2, nov. 2014. p. 52.

Outra metáfora trazida pela autora para aclarar os elementos distintivos dos casos policêntricos é estrutura de uma ponte. Caso um demandante pleiteie a alteração do ângulo de uma viga em relação à estrutura superior, sua demanda apenas poderá ser avaliada considerando-se a ponte como um todo.

Ambos os casos retratam características essenciais para compreensão dessa categoria processual: o primeiro, a ideia de interconecção entre os interesses envolvidos; e a segunda, a necessidade de que a resolução da questão perpassasse pela análise da situação como um todo, e não apenas sob o aspecto apresentado pela pretensão individual.¹⁸

Assim, em razão das peculiaridades dos processos estruturais, as regras tradicionais do processo judicial não são suficientes para conduzi-los, apresentando desafios próprios, tais como:

- 1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos; 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável; 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado; 4) a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do

18 “Fica claro que as milhares de ações individuais estão servindo apenas para substituir as crianças que ingressariam nas creches pelo critério administrativo regular, por outras, que não obedecem a critério algum. Quando problemas estruturais são tratados em processos individuais, quaisquer critérios de prioridade colapsam em um ‘quem chega primeiro’. Quem busca a jurisdição primeiro será atendido. Há, portanto, apenas uma ilusão de vitória. Só se ganha no processo, não na solução do problema. A mesma distorção é verificada em relação ao litígio relacionado aos limites das prestações de saúde pública. Definir quais tratamentos ou medicamentos devem ser fornecidos pelo Sistema Único de Saúde é um problema estrutural. Demandaria alterações em toda a dinâmica do sistema, nas alocações orçamentárias, nos critérios científicos que orientam a incorporação de novas tecnologias etc. Mas nenhuma ação, individual ou coletiva, pretende fazer isso. Os milhares de ações relativas a esse caso requerem tratamentos ou medicamentos específicos, para uma pessoa ou para todas as que estiverem naquela situação, sem se importar, por exemplo, com o impacto orçamentário cumulativo das condenações que, hoje, atinge cifras bilionárias.” Cf. VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 67.

processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura; 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos ou minorar efeitos colaterais imprevistos; e 6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua indefinidamente, até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social desejado, que é a reorganização da estrutura.¹⁹

Não se pode olvidar, ao analisar o histórico de surgimento e desenvolvimento dos processos estruturais nos Estados Unidos, que há expressiva distinção entre o sistema jurídico norte-americano (*common law*) e o direito brasileiro e a forma de interação entre poderes.

Por outro lado, existem semelhanças no sistema de repartição de poderes e do papel do Poder Judiciário na aplicação do direito que permitem que os estudos e críticas aos processos estruturais nos EUA que, como se viu, ocorrem desde 1950, possam ser utilizados, com a devida consideração das especificidades, ao Poder Judiciário brasileiro. Interessante notar que “os temas que inauguram o enfrentamento de litígios estruturais no Brasil também marcaram o processo estrutural norte-americano: o combate à discriminação racial, a contenção da violência policial e a proteção de minorias”.²⁰

Jordão Violin explica que

O Brasil possui um ambiente jurídico mais propício à utilização de processos estruturais que os Estados Unidos. O terreno, aqui, parece fértil a ponto de despertar preocupação quanto à aplicação de técnicas de reestruturação a litígios coletivos simples, ou a problemas ainda insolúveis. Por isso, importa saber não apenas quando um litígio pode ser considerado estrutural, mas também quando ele pode ser incluído na agenda

¹⁹ *Ibidem*, p. 64.

²⁰ JORDÃO, Violin. Litígios estruturais na Corte Constitucional: momento, legitimidade e estratégias. **SUPREMA – Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 89-122, jan./jun. 2024.

jurisdicional. Uma decisão prematura pode ser tão ruim quanto uma decisão tardia.²¹

Questão discutida no direito norte-americano há algum tempo e que também deve ser enfrentada no Brasil é a força das decisões do Poder Judiciário: forte ou fraca nos processos estruturais. Em síntese, pode-se dizer que as decisões fracas indicam resultados para que a administração atue e na decisão forte o Judiciário indica prazos e condições para seu cumprimento.

A título explicativo, menciona-se a atuação da Suprema Corte americana no caso *Brown v. Board of Education*, que se iniciou “com medidas judiciais mais brandas, que, ao longo do tempo, se tornaram mais rígidas e detalhadas, à medida que o tribunal tentava aumentar a pressão sobre os atores políticos recalcitrantes”.²²

Sobre o tema, Valter Shuenquener de Araújo e Camila Almeida Porfiro explicam que:

De um lado, no modelo “fraco” de intervenção judicial em políticas públicas (“*weak-form review*”), o Judiciário apenas afirma a necessidade de elaboração de certa política destinada a impedir violações de direitos fundamentais, mas não adentra o mérito administrativo. Ele não designa, assim, especificamente de que forma a política deverá ser concretizada. De outro, no modelo “forte” de intervenção judicial, os juízes prolatam ordens de execução com maior determinação de prazos, especificando quais medidas devem ser adotadas pelos agentes públicos. O grau de generalidade ou especificidade é o fator que distingue os citados modelos. No primeiro, os magistrados não fixam analiticamente os atos que devem ser praticados pelos gestores, mas apenas indicam os resultados genéricos que a execução da sentença deve

²¹ *Ibidem*.

²² 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, jan./jun. 2024.

produzir. Já no segundo, determinam prazos rígidos e condições, impondo medidas coercitivas para os casos de descumprimento do que foi decidido judicialmente, a fim de que as políticas atinjam metas específicas no prazo determinado.²³

Mark Tushnet²⁴ afirma que as constituições podem ser interpretadas de várias maneiras, motivo pelo qual questiona a defesa da decisão forte (que caracteriza o constitucionalismo americano), pautada no pressuposto de que as decisões dos tribunais são sempre corretas. O autor usa estudos de caso comparativos americanos, britânicos e canadenses para concluir que o ceticismo em relação aos tomadores de decisão não judiciais não é justificado. Assim, a decisão fraca reconhece que muitas interpretações plausíveis podem ser “boas”, incluindo as de órgãos não judiciais. Os órgãos não judiciais têm incentivos para cumprir a Constituição e, portanto, provavelmente interpretarão a Constituição de forma razoável.²⁵

O autor entende que a revisão fraca permite que as interpretações da Constituição feitas pelos outros poderes operem juntamente com as interpretações judiciais, constituindo processo dialógico: “tribunais e legislaturas dão significado e desenvolvem constituições a longo prazo por meio da conversa entre si, em oposição às interpretações de curto prazo baseadas em tribunais da revisão forte”.²⁶

No Brasil, a extensão das decisões nos processos estruturais também é um problema a ser enfrentado. Situação semelhante ocorreu na interpretação acerca da decisão no mandado de injunção, previsto no art. 5º, LXXI, da Constituição da República de 1988. Inicialmente, o Supremo Tribunal Federal (STF) adotou entendimento de que a decisão

²³ *Ibidem*.

²⁴ SQUATRITO, Teresa J. *Book review*. TUSHNET, Mark. *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare in Comparative Constitutional Law*. Princeton. 2007. **Comparative Political Studies**. Volume 42, January 2009.

²⁵ DIVER, Colin S. The judge as a powerbroker, *op. cit.*

²⁶ SQUATRITO, Teresa J. *Book review*, *op. cit.*, tradução livre.

deveria apenas comunicar ao poder competente para sanar a omissão. Contudo, verificou-se que a decisão mais limitada acabou, na prática, frustrando a efetividade do instrumento. Assim, a partir de 2007, com o julgamento do Mandado de Injunção 712/PA, o STF passou a adotar a interpretação concretista, permitindo que o próprio Judiciário supra a omissão legislativa, de forma provisória, regulando a situação concreta.

Posteriormente, com a regulamentação do Mandado de Injunção pela Lei nº 13.300/2016, o entendimento do STF restou consolidado ao permitir, reconhecido o estado de mora legislativa, prolação de decisão para: a) determinar prazo razoável para que o impetrado promova a edição da norma regulamentadora; b) estabelecer as condições em que se dará o exercício dos direitos, das liberdades ou das prerrogativas reclamados ou, se for o caso, as condições em que poderá o interessado promover ação própria visando a exercê-los, caso não seja suprida a mora legislativa no prazo determinado (art. 8º).

3 O controle da administração pública e a atuação dos Tribunais de Contas

A ideia de controle da administração pública está intrinsecamente ligada ao surgimento do Estado de Direito, após as revoluções burguesas do final do século XVIII e início do século XIX, que objetivavam evitar os abusos dos governantes no Estado absolutista, protegendo as liberdades e direitos individuais por meio da submissão e vinculação da administração à lei e da separação de poderes.

A partir das ideias de John Locke e Montesquieu, estabeleceu-se a “divisão e contenção recíproca dos poderes”, por meio da distribuição das funções entre os diferentes departamentos do Estado, “dotados do poder de impedir a ação indevida dos outros mediante um engenhoso mecanismo de freios e contrapesos”.²⁷

²⁷ ALVES, Francisco Sérgio Maia; ZYMLER, Benjamin. **Processo do Tribunal de Contas da União**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 24.

Conforme ensina Roberto Dromi, o controle é um instrumento essencial para assegurar a correspondência da atuação administrativa às regras e princípios de direito e à boa administração, constituindo poder-dever estruturado para proteção e salvaguarda da ordem jurídica, que adquire importância fundamental no interior do Estado delineado pelo constitucionalismo moderno.²⁸

Assim, “a evolução da organização estatal conduziu à institucionalização de órgãos específicos e diferenciados, dotados de competência especializada de controle”,²⁹ para executar atividades de fiscalização, orientação e correção dos atos da administração pública com o objetivo de garantir sua conformidade ao ordenamento jurídico e o manejo eficiente dos recursos públicos.

No Brasil, os Tribunais de Contas são órgãos autônomos e independentes cujas atribuições foram delineadas no texto constitucional. Nos termos do art. 71 da CR/88, as Cortes de Contas detêm competência, entre outras, para apreciar as contas prestadas anualmente, mediante a elaboração de parecer prévio, e para exercer o julgamento técnico das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta e às contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Sobre a relevância dessa atuação, em recente decisão do STF, no julgamento da ADPF nº 982/PR, o relator do acórdão, ministro Flávio Dino, destacou:

O princípio republicano reclama a existência de mecanismos efetivos de controle da probidade, da transparência e da prestação de contas, de maneira que a fiscalização dos atos do gestor público deve ser acompanhada de instrumentos hábeis a

28 DROMI, Roberto. **Derecho Administrativo**. 12. ed. Bueno Aires/Madrid/México: Cidade Argentina; Hispania Libros, 2009. p. 168-169.

29 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1.685.

conferir-lhe máxima eficácia. E essa é justamente a função de julgamento técnico-jurídico conferido, pela Constituição Federal, às Cortes de Contas.³⁰

No ordenamento jurídico brasileiro, os Tribunais de Contas possuem especificidades em relação às entidades de fiscalização em âmbito internacional, uma vez que realizam o controle de caráter opinativo, a exemplo das auditorias gerais, mas também julgam e decidem, impondo penalidades, expedindo recomendações e determinações. Sobre o tema, ensina Paulo Nogueira da Costa,

No modelo jurisdicional de controlo financeiro externo, de tradição francesa, as ISC têm estrutura colegial e exercem funções jurisdicionais, bem como funções não jurisdicionais (de mero controlo financeiro), sendo denominados por Tribunais de Contas ou Cortes de Contas.

No modelo parlamentar, de tradição britânica, os órgãos de controlo externo são unipessoais, não exercendo funções jurisdicionais e desenvolvendo a sua atividade, sobretudo, como órgãos auxiliares dos respetivos parlamentos, sem prejuízo da sua independência funcional e da responsabilidade que têm perante os cidadãos.³¹

Essa peculiaridade de que no modelo de Corte de Contas brasileiro há a competência para julgar e decidir processos faz com que se deparem, muitas vezes, com temáticas complexas e multipolares, que podem ser enquadradas como problemas estruturais.

Isso porque as Cortes de Contas, embora não tenham a função direta, como o Poder Judiciário, de garantir a realização dos direitos

30 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 982/PR**. Rel. Min. Flavio Dino. Dje de 17/03/2025.

31 COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a boa governança**: contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal. Dissertação (Doutoramento em Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI), Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2012.

fundamentais nos casos concretos, acabam por tangenciar a aplicação desses direitos na sua atuação, na medida em que as finanças públicas e a atividade estatal, fiscalizadas por esses órgãos mediante a perspectiva da eficiência, da economicidade e da legitimidade, estão intimamente ligadas à satisfação desses direitos.

Dessa forma, Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez³² alertam para o fato de que existem processos estruturais extrajudiciais, uma vez que há casos nos quais “a reestruturação do estado de desconformidade pode ocorrer fora do Poder Judiciário, no âmbito de órgão ou entidade que possui mais elevada capacidade institucional para o tratamento de temas específicos, por determinação ou autorização do legislador”. Há ainda, “situações nas quais a solução de um problema estrutural, com a transição para um estado de coisas desejável, somente é possível com a atuação direta de outros agentes ou entidades, em articulação institucional”. Ao tratar especificamente dos Tribunais de Contas, os autores asseveram que as figuras do acompanhamento e do monitoramento,

[...] têm sido utilizadas pelo Tribunal de Contas da União para análise e tratamento, em médio e longo prazo, de estados de desconformidade continuada, com a adoção de recomendações e decisões, e fiscalização quanto à adequação das soluções alcançadas, em setores como o de segurança nuclear e o de energia elétrica, ilustrativamente.

Ainda no tocante às competências dos Tribunais de Contas, os autores afirmam que,

Especificamente em relação ao Tribunal de Contas da União (TCU), o Supremo Tribunal Federal tem reiterado, em recentes decisões, a existência de maior capacidade institucional daquele

32 DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Processo estrutural e justiça multiportas. **Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 419-452, jul./dez. 2024.

órgão, em comparação com o Poder Judiciário, para apreciação de determinadas matérias, destacando a necessidade de observância de um dever de deferência do Judiciário em relação às manifestações dos órgãos técnico-especializados. [...]

Portanto, uma vez que as técnicas do processo estrutural também podem ser aplicadas no âmbito dos Tribunais de Contas, relevante a análise dos principais pontos do Projeto de Lei nº 3/2025, considerando as especificidades relacionadas às competências desses órgãos e dos processos de controle externo.

4 O Projeto da Lei do Processo Estrutural (PL nº 3/2025) e seus possíveis impactos nos processos no âmbito dos Tribunais de Contas

Em 4 de março de 2024, foi instituída, por ato do Senado Federal, a Comissão de Juristas, formada por 22 membros, com a finalidade de apresentar, no prazo de 180 dias, anteprojeto de Lei do Processo Estrutural. Após a realização de audiências públicas e debates, o Relatório final³³ foi aprovado em novembro de 2024 e entregue em dezembro do mesmo ano ao Senado.

Então, em 31 de janeiro de 2025, o senador Rodrigo Pacheco protocolizou a proposição normativa, que se tornou o Projeto de Lei nº 3/2025, apresentando *ipsis litteris* o trabalho da Comissão, “tal qual proposta em relatório final colegiado”.³⁴

Entre as justificativas para a necessidade de uma legislação sobre o tema, está a busca de segurança jurídica na tramitação dos processos estruturais, uma vez que eles já são realidade na atuação

33 O presente estudo considerou o Relatório Final, datado de novembro de 2024, aprovado pela Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil, instituída pelo Ato do presidente do Senado Federal nº 3, de 2024. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2664/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

34 BRASIL. Senado Federal. Exposição de motivos do Projeto de Lei n. 3/2025.

do Poder Judiciário brasileiro. Entende-se que a normatização dos processos estruturais “tende a fomentar uma condução mais participativa, democrática e construtiva dos processos judiciais, permitindo que as violações recorrentes a direitos sejam endereçadas de forma mais ordeira e com a colaboração de todos os envolvidos”.³⁵

Na elaboração do anteprojeto, a comissão adotou a premissa de buscar um texto de dimensões reduzidas, abordando exclusivamente os temas peculiares do processo estrutural, aproveitando as disposições já vigentes da Lei da Ação Civil Pública, do Código de Defesa do Consumidor e do Código de Processo Civil.

O texto aprovado pela comissão se estrutura sob três eixos principais: a) valorização do consenso e da construção conjunta de soluções para litígios coletivos complexos; b) ampliação do contraditório e da participação dos grupos impactados no processo; c) adoção de uma atuação estrutural que seja gradual, prospectiva e duradoura, assegurando segurança jurídica para todas as partes envolvidas.

Para o presente trabalho, relevante a previsão do art. 15, II, do PL nº 3/2025, segundo o qual as disposições da lei se aplicam, no que couber, aos processos estruturais de natureza trabalhista, administrativa ou de controle.

Embora a justificativa para a inserção do dispositivo seja louvável, na medida em que reconhece que os “processos administrativos e de controle também podem beneficiar-se das técnicas processuais reguladas para o processo estrutural”,³⁶ as adaptações necessárias às características próprias dos processos de controle poderão fazer com que a aplicação das disposições da proposta normativa, além de não resolver o problema da falta de segurança jurídica, possa gerar mais discussões e dúvidas na condução desses processos.

35 BRASIL. Senado Federal. Comissão de Juristas Responsável pela elaboração de Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil. **Relatório preliminar**, set. 2024.

36 *Ibidem*.

De início, ressaltam-se as dificuldades na definição, no caso concreto, se o litígio se configura como estrutural. Nos termos do anteprojeto, os problemas estruturais são aqueles que não permitem solução adequada pelas técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo, e que se caracterizam por elementos como: I- multipolaridade; II- impacto social; III- prospectividade; IV- natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias; V- complexidade; VI- existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e VII- intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada.

Além de alguns conceitos serem indefinidos, verifica-se que o rol é exemplificativo. Nos termos da justificativa apresentada pela Comissão, o artigo estabelece o âmbito de aplicação da lei, mas não conceitua o processo estrutural, uma vez que a conceituação é técnica normativa contraindicada “pelo pensamento acadêmico e tende a causar interpretações divergentes”. Assim o dispositivo “fornece um indicativo de quais são as situações em que o processo estrutural será aplicável”.³⁷

Em complemento, o art. 6º estabelece que o caráter estrutural do litígio poderá ser reconhecido de forma consensual ou por decisão judicial e, caso a divergência persistir, o juiz decidirá considerando, entre outros elementos, a abrangência social do conflito, a natureza dos direitos envolvidos, as informações técnicas disponíveis, a potencial efetividade e os limites e dificuldades da solução estrutural, assim como todos os fundamentos e argumentos apresentados pelas partes.

Nos processos no âmbito dos Tribunais de Contas, a dificuldade na definição dos litígios que se enquadram nesses requisitos pode ser ainda maior, considerando que a competência de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, atrai para os processos de controle externo, em grande medida, causas de relevante interesse

37 BRASIL. Senado Federal. Comissão de Juristas Responsável pela elaboração de Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil. **Relatório final aprovado**, nov. 2024.

social, cuja decisão pode afetar diversos atores e, ainda, que demandam ações prospectivas como recomendações e determinações.

Relevante destacar que, ao contrário dos processos no âmbito do Poder Judiciário, não cabe aos Tribunais de Contas a tutela de interesses privados, o que torna o liame de distinção entre os casos ainda menor. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) ressaltou que a tutela dos interesses privados ou de direitos subjetivos deve ser buscada “perante a própria administração contratante, por meio dos instrumentos de recurso administrativo disponíveis, ou perante o Poder Judiciário, mediante a propositura da ação judicial cabível”.³⁸

Outro ponto de distinção é que, no Projeto de Lei nº 3/2025, o art. 5º prescreve que o processo se iniciará com a indicação do autor, na petição inicial, do caráter estrutural do litígio, apresentando a descrição do caso, bem como os subsídios técnicos de que dispuser. Isso porque o Poder Judiciário atua mediante provocação: “o processo jurisdicional clássico é caracterizado pelo princípio da inércia ou da demanda, onde, após provocada a função jurisdicional pela via do processo residirá clara bipolarização de partes (autor e réu)”.³⁹ No âmbito dos Tribunais de Contas, a atuação poderá se dar de ofício, motivo pelo qual há que se estabelecer, também, as formas pelas quais os processos estruturais de controle externo poderão ser instaurados por iniciativa do próprio órgão julgador no curso da sua atividade de fiscalização.

Da leitura do projeto de lei, é possível perceber, ainda, relevante preocupação em garantir que a solução no processo estrutural parta, principalmente, da elaboração do plano pelo ente responsável pela violação massiva aos direitos, inclusive quanto à alocação de recursos no orçamento público. Previsão relevante para que o ente que executará as medidas da decisão estrutural, que tem mais conhecimentos sobre

38 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1684/2025**. Primeira Câmara. Rel. Min. Bruno Dantas. Sessão de 11/03/2025.

39 MELLO, O processo estrutural e a maximização da tutela jurisdicional, *op. cit.*

a realidade do litígio, possa organizar como essa ação ocorrerá e adequá-la ao planejamento orçamentário. Nesse sentido,

Art. 7º Integrado o contraditório e produzidas informações suficientes nos autos, o juiz dirigirá as partes para a elaboração de um plano de atuação estrutural.

§ 1º Sempre que possível, o juiz facultará que a versão inicial do plano seja elaborada pelo sujeito encarregado da atividade sobre a qual recai o processo, valorizando seu conhecimento quanto ao objeto e considerando os obstáculos e as dificuldades reais da implementação das medidas.

A previsão vai ao encontro do previsto no art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) – Decreto-Lei nº 4.657/1942 –, no sentido de que “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”.

Ademais, o anteprojeto dá enfoque à busca de consenso entre as partes, pessoas, entidades responsáveis pela solução do litígio e os grupos impactados (art. 8º). Portanto, conforme explicitado pela comissão, “o processo estrutural é uma ferramenta de contenção, já que pretende substituir ordens por consenso, soluções pontuais pela consideração dos aspectos gerais e do contexto em que se insere o litígio, sempre que possível”.⁴⁰

No contexto da administração pública, contudo, a consensualidade enfrentou obstáculos devido à resistência da doutrina administrativista clássica, pautada nos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público, à transação em questões que envolvem o interesse público.

40 BRASIL. Senado Federal. Comissão de Juristas Responsável pela elaboração de Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil. **Relatório final aprovado**, nov. 2024.

A repulsa à aproximação com a iniciativa privada se deve, em muito, à concepção equivocada de que a sua participação atrai para o âmbito da atividade estatal os interesses privados considerados contrários aos interesses públicos. Ademais, o dogma da indisponibilidade do interesse público orientava a submissão da administração pública ao “princípio da inalienabilidade dos direitos concernentes a interesses públicos”,⁴¹ impedindo o desenvolvimento de formas alternativas de resolução de conflitos no âmbito estatal.

Embora inicialmente se entendesse que a transação com particulares contrariava o interesse público, percebeu-se que a sua adoção pode, na verdade, favorecê-lo, ao proporcionar uma atuação estatal mais eficiente, ágil e eficaz. Assim, a supremacia do interesse público sobre o particular é revisitada, no paradigma do Estado Democrático de Direito, para a busca, sempre que possível, da conciliação dos interesses envolvidos, sem perder de vista que “o interesse público só pode ser concebido como uma faceta dos interesses dos indivíduos”.⁴²

Da mesma forma, a indisponibilidade do interesse público que impedia a atuação transacional do Estado mereceu ser reformulada para refletir “uma importante característica do Direito Administrativo: a de que as autoridades não agem por vontade própria, como se dispusessem livremente dos interesses que guardam”.⁴³ Nessa ótica, “não se negocia o interesse público, mas os modos de atingi-lo com maior eficiência”.⁴⁴

Nesse cenário, a Lei nº 13.655/2018, que alterou a LINDB por meio da inclusão do art. 26, consagrou “a dinâmica de atuação

41 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 72.

42 MIRANDA, Iúlian; FORTINI, Cristiana. **Uma análise crítica acerca da pretensa ‘desconstrução’ do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=2596a54cddb555cf>. Acesso em: 7 abr. 2025.

43 SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacinto Arruda. O cabimento da arbitragem nos contratos administrativos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 248, p. 117-126, 2008.

44 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 231, p. 129-156, jan./mar. 2003.

consensual ao estabelecer permissivo genérico para que toda a Administração Pública, independentemente de lei ou regulamento específico, celebre acordos”.⁴⁵

Assim, não há dúvidas de que a atuação consensual da administração pública é tendência que se consolidou no ordenamento jurídico brasileiro e possui efetividade na resolução das controvérsias. Isso ocorre também nos litígios estruturais, uma vez que as partes envolvidas, inclusive “os atores interessados extraprocessuais, protagonizam participação na resolução mais adequada do conflito (multipolaridade de partes)”, o que garante “maior aceitação psicológica no restabelecimento de interesses massivamente violados, a promover mudanças estruturantes institucionais e sociais”.⁴⁶

No entanto, a utilização de técnicas consensuais nos Tribunais de Contas é relativamente recente e pouco explorada,⁴⁷ possuindo algumas experiências esparsas e, por isso, a utilização de um procedimento dialógico para resolução de problemas complexos se apresenta um desafio ainda maior do que nos processos em curso no Poder Judiciário. Destaca-se, entre as especificidades que influenciam a necessidade de uma normatização própria, o fato de, como já explicitado, o julgador ter a competência de iniciar os processos de ofício.

Outra questão que merece destaque é a possibilidade de revisão da decisão tomada pelo Tribunal de Contas. Questiona-se, nesse aspecto, se as decisões poderiam ser revisadas pelo Poder Judiciário e em quais aspectos. A discussão é relevante na medida em que, caso o Poder Judiciário possa revisar o mérito da decisão do controle externo, todo o processo estrutural de controle externo se tornaria inócuo. Por

45 GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB: novo regime jurídico de negociação com a administração pública. **RDA**, ed. especial LINDB, p. 135-169, nov. 2018.

46 MELLO, O processo estrutural e a maximização da tutela jurisdicional, *op. cit.*

47 Destacam-se, nesse sentido, as previsões normativas sobre o tema do Tribunal de Contas do Mato Grosso, Tribunal de Contas do Município de São Paulo, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais e Tribunal de Contas da União.

outro lado, considerando a independência entre as instâncias, mostra-se necessário delimitar a competência e atribuição de cada órgão em assuntos que são correlatos.

Sobre o tema, Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez, ao defenderem a existência de processos estruturais extrajudiciais, argumentam que se faz necessária a articulação institucional:

Em uma realidade social complexa, a existência de sobreposição de competências para a solução de um número crescente de matérias é inevitável, cenário ainda mais presente em problemas estruturais.

Daí a relevância de instrumentos de articulação institucional, que permitem a coordenação ou a redistribuição de atividades entre diferentes órgãos ou entidades. Figuras como a cooperação judiciária, as forças-tarefa do Ministério Público⁴³, a decisão administrativa coordenada (arts. 49-A a 49-G, Lei n. 9.784/1999) e variadas modalidades de convênios administrativos possibilitam o aproveitamento das capacidades institucionais de diferentes sujeitos do sistema brasileiro de justiça multiportas, o que pode ser muito proveitoso para o tratamento adequado de problemas jurídicos estruturais.

Por fim, também nos processos de controle externo, discutem-se os limites da intervenção nas políticas públicas⁴⁸ e os riscos dessa atuação na responsabilização dos gestores públicos, uma vez que os

48 A Comissão responsável pela elaboração do anteprojeto de Lei defende que “o processo estrutural não é um mecanismo de intervenção em políticas públicas. Pelo contrário, as políticas públicas hoje sofrem intervenção no processo coletivo (a qual já foi reconhecida como legítima pelo Supremo Tribunal Federal em centenas de julgados e, especialmente, no tema de repercussão geral nº 698) e, muito especialmente, sofrem intervenção em razão do ajuizamento de milhares de ações individuais, que tramitam em todas as comarcas do país e que, à conta-gotas, interferem grandemente sobre diversas políticas públicas, notadamente de saúde, educação e assistência social. Nesse cenário, se o processo estrutural for utilizado no contexto de políticas públicas, a sua intervenção tende a ser menos gravosa e mais respeitosa à separação de poderes e à autonomia administrativa do que as demais modalidades de atuação jurisdicional, hoje ainda prevalentes”. Cf. BRASIL. Senado Federal. Comissão de Juristas Responsável pela elaboração de Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil. **Relatório preliminar**, set. 2024.

Tribunais de Contas podem ser utilizados como legitimadores de decisões estatais, transferindo a responsabilidade da tomada de decisão.

Nesse sentido, para evitar imprecisões ou excessos, as atribuições e competências dos atores necessita estar bem delimitada na regulamentação dos processos estruturais, uma vez que a função do órgão julgador é

[...] restabelecer o diálogo, o planejamento e a funcionalidade da atuação de tais autoridades. A função das autoridades é dialogar, planejar e implementar a solução, promovendo ajustes progressivos à medida que avança a concretização dos direitos. Assim, a atuação do Judiciário deve ser pontual e cirúrgica. A atribuição das autoridades administrativas é que é permanente e que deve se alongar no tempo.⁴⁹

Vanice Valle⁵⁰ alerta para o fato de que, embora os processos estruturais possam buscar, sob a intervenção articuladora do órgão julgador, “a superação de bloqueios institucionais diversos que expliquem a inefetividade de políticas públicas”, também são passíveis de gerar distorções institucionais, com um Judiciário – ou, no caso do presente estudo, os Tribunais de Contas – “pretensamente substitutivo da administração; ou ainda, se não pior, a descredibilização dessa mesma instituição pela incapacidade de gerar, por si só, a solução almejada por todos”.

5 Considerações finais

O Projeto de Lei nº 3/2025, ao propor regras para os processos estruturais no Brasil, representa um avanço importante, uma vez que

49 CASIMIRO, Matheus; NAVARRO, Trícia Navarro; MELLO, Patrícia Perrone Campos. O processo estrutural no STF: quando e como encerrá-lo? **Jota**, Opinião & Análise, 28 nov. 2024.

50 VALLE, Vanice. Processos estruturais: Ulisses ainda ouve as sereias. **Consultor Jurídico**, 3 out. 2024.

constitui tentativa de tornar a atuação do Judiciário mais legítima e previsível, especialmente em litígios complexos e irradiados na sociedade, estabelecendo procedimentos mais claros e incentivando o diálogo entre todas as partes envolvidas.

Destaca-se, nesse sentido, a previsão de que versão inicial do plano de ação seja elaborada pelo responsável pela atividade sobre a qual recai o processo. Assim, a parte que executará as medidas da decisão estrutural e tem mais conhecimentos, inclusive técnicos, sobre a realidade do litígio poderá sugerir como essa ação ocorrerá, com a previsão dos impactos e adequação ao planejamento orçamentário.

Entretanto, a sua aplicação, “no que couber”, aos Tribunais de Contas – conforme previsão do art. 15, II – demanda reflexão, diante das especificidades do controle externo. A dificuldade de identificar, no caso concreto, a presença de elementos caracterizadores de um litígio estrutural; o potencial conflito ou sobreposição de competências entre os diversos órgãos de controle; a possibilidade de instauração de processos de ofício; e o incipiente uso de práticas consensuais nos Tribunais de Contas indicam a necessidade de cautela quanto à transposição automática das normas concebidas para o processo judicial.

Considerando que a proposta normativa será objeto de debate no processo legislativo até sua aprovação final, é recomendável que as discussões envolvam, para além da já tradicional preocupação com a ingerência indevida dos órgãos de controle na formulação de políticas públicas, como se dará a articulação entre as instituições, de modo a garantir a segurança jurídica, a legitimidade, a eficiência e o equilíbrio entre os poderes do Estado, na busca de soluções estruturais.

Referências

ALVES, Francisco Sérgio Maia; ZYMLER, Benjamin. **Processo do Tribunal de Contas da União**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

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, jan./jun. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BINENBOJM, Gustavo. A constitucionalização do Direito Administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 13, mar./abr./maio 2008. Disponível em: <https://www.direitodoestado.com.br/artigo/gustavo-binenbojm/a-constitucionalizacao-do-direito-administrativo-no-brasil-um-inventario-de-avancos-e-retrocessos>. Acesso em: 21 jan. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Juristas Responsável pela elaboração de Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil. **Relatório preliminar**, set. 2024. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2664/>. Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Juristas Responsável pela elaboração de Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil. **Relatório final aprovado**, nov. 2024. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2664/>. Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Exposição de motivos do Projeto de Lei n. 3/2025. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9889342&ts=1742333070064&rendition_principal=S&disposition=inline. Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 982/PR**. Rel. Min. Flavio Dino. Dje de 17/03/2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1684/2025**. Primeira Câmara. Rel. Min. Bruno Dantas. Sessão de 11/03/2025.

CASIMIRO, Matheus; NAVARRO, Trícia Navarro; MELLO, Patrícia Perrone Campos. O processo estrutural no STF: quando e como encerrá-lo? **Jota**, Opinião & Análise, 28 nov. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/o-processo-estrutural-no-stf-quando-e-como-encerra-lo>. Acesso em: 7 abr. 2025.

COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a boa governança**: contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal. Dissertação (Doutoramento em Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI), Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2012.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Processo estrutural e justiça multiportas. **Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 419-452, jul./dez. 2024.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 45, n. 303, p. 45-81, maio 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 20 mar. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites do controle externo da administração pública: ainda é possível falar em discricionariedade administrativa? **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 11, n. 42, jul./set. 2013. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCn=97453>. Acesso em: 21 mar. 2025

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

DROMI, Roberto. **Derecho Administrativo**. 12. ed. Bueno Aires/Madrid/México: Ciudad Argentina; Hispania Libros, 2009.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB: novo regime jurídico de negociação com a administração pública. **RDA**, ed. especial LINDB, p. 135-169, nov. 2018.

JORDÃO, Violin. Litígios estruturais na Corte Constitucional: momento, legitimidade e estratégias. **SUPREMA – Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 89-122, jan./jun. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. O processo estrutural e a maximização da tutela jurisdicional: uma visão policêntrica. In: CARVALHO, Maria Clara Cunha Calheiros *et al.* **Dizer o Direito**: o papel dos tribunais no século XXI: Atas do VII Congresso Internacional “Direito na Lusofonia”. Minho: UMinho Editora, 2021. p. 155-161. Disponível em: <https://ebooks.uminho.pt/index.php/uminho/catalog/view/30/71/829-1>. Acesso em 15 mar. 2025.

MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. **Termo de Ajustamento de Gestão como instrumento de composição no controle das despesas públicas**. Tese (Doutoramento em Ciências Jurídicas Públicas), Escola de Direito, Universidade do Minho, mar. 2021.

MENEGAT, Fernando. **Direito Administrativo e processo estrutural**: técnicas processuais para um controle seguro e efetivo de casos jurídicos-administrativos complexos. Tese (Doutorado em Direito do Estado), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

MIRANDA, Iúlian; FORTINI, Cristiana. **Uma análise crítica acerca da pretensa ‘desconstrução’ do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=2596a54cddb555cf>. Acesso em: 7 abr. 2025.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 231, p. 129-156, jan./mar. 2003. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45823/45108>. Acesso em: 4 abr. 2025.

PUGA, Mariela. El litigio estructural. **Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo**, año I, n. 2, nov. 2014.

SHERMAM, Ariane; RESENDE, Mariana Bueno. A consensualidade na administração pública e a utilização de novas tecnologias. MOREIRA, Vital *et al.* (Org.). **Anais de Artigos Completos do VIII CIDHCoimbra 2023**. Campinas: Brasília; Jundiaí: Edições Brasil, 2024. v. 4. Disponível em: https://www.cidhcoimbra.com/_files/ugd/8f3de9_68881ded35d541e2838c2f6a9698f176.pdf. Acesso em: 2 abr. 2025.

SQUATRITO, Teresa J. *Book review*: TUSHNET, Mark. *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare in Comparative Constitutional Law*. Princeton. 2007. **Comparative Political Studies**. Volume 42, January 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacinto Arruda. O cabimento da arbitragem nos contratos administrativos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 248, p. 117-126, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/41529/40879>. Acesso em: 11 dez. 2023.

TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. **Revista de Informação Legislativa**, v. 31, n. 121, p. 265-271, jan./mar. 1994. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176237/000488273.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 jan. 2025.

VALLE, Vanice. ADPF 743: o STF formulando políticas públicas? **Consultor Jurídico**, 19 set. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-set-19/adpf-743-o-stf-formulando-politicas-publicas/>. Acesso em: 28 jan. 2025.

VALLE, Vanice. Processos estruturais: Ulisses ainda ouve as sereias. **Consultor Jurídico**, 3 out. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-out-03/processos-estruturais-ulisses-ainda-ouve-as-sereias/>. Acesso em 7 abr. 2025.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

PROCESSOS ESTRUTURAIS E TRIBUNAIS DE CONTAS: UMA ALTERNATIVA PARA A RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS POLICÊNTRICOS COMPLEXOS NO BRASIL

Structural processes and Audit Courts: an alternative for solving complex polycentric problems in Brazil

Pedro Américo Beneciuti dos Santos

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais.

RESUMO

Este artigo examina sinteticamente o processo estrutural enquanto ferramenta para resolução de problemas complexos e policêntricos relacionados à ineficiência das políticas e serviços públicos. Nesse contexto, o estudo sugere, com base em experiências estrangeiras e do microcosmo político-administrativo nacional, que há maior adequação prática e estrutural dos Tribunais de Contas, em detrimento do Poder Judiciário, para a condução de processos e soluções de cunho estrutural no Brasil, em razão de sua atuação cooperativa, técnica, pedagógica e fiscalizadora. A pesquisa adota metodologia dedutiva, com métodos analítico-descritivos e jurídico-dogmáticos, valendo-se de literatura nacional e estrangeira, legislação brasileira, casos práticos e o anteprojeto de lei do processo estrutural no Brasil, elaborado por comissão especial de juristas.

Palavras-chave: Direito Administrativo; Administração pública; Processo estrutural; Tribunais de Contas.

ABSTRACT

This article succinctly examines structural litigation as a legal tool for resolving complex and polycentric problems related to the inefficiency of public policies and services. In this context, the study suggests—drawing on foreign experiences and the Brazilian political-administrative framework—that the Courts of Accounts are more practically and structurally suited than the Judiciary to conduct structural processes and solutions in Brazil, given their cooperative, technical, pedagogical, and oversight-oriented role. The research adopts a deductive methodology, employing analytical-descriptive and legal-dogmatic methods, and draws on national and international literature, Brazilian legislation, practical cases, and the draft bill on structural litigation in Brazil, prepared by a special commission of jurists.

Keywords: Administrative Law; Public administration; Structural litigation; Audit Courts.

1 Introdução

O artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil (CR/88) estabelece como direitos sociais fundamentais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, bem como a assistência aos desamparados. Todavia, a mera disposição constitucional não assegura a fruição imediata desses direitos pela coletividade, cabendo à administração pública, mormente pela atuação dos poderes Legislativo e Executivo, a criação, implementação e manutenção de políticas públicas eficientes e abrangentes que assegurem a materialização dessas garantias.

Ocorre que, ainda que bem-intencionada, a administração pública comumente é obstada de efetivar os direitos sociais constitucionalmente estabelecidos em razão não apenas de problemas pontuais e isolados, mas de desafios estruturais complexos, multifacetados e policêntricos, cujos contornos se revelam difíceis de discernir assertivamente e cuja resolução demanda abordagem que transcenda a simples aplicação de normas ou a adoção de medidas burocráticas tradicionais.

Em razão de desafios dessa natureza, é flagrante a necessidade por caminhos juridicamente adequados e materialmente viáveis que permitam que a administração pública não apenas possa melhor compreender e diagnosticar as insuficiências e violações ao seu dever garantidor, mas que a melhor aparelhe na busca de soluções concretas e eficientes para a efetivação plena dos direitos constitucionais, o que demanda a atuação diligente, plural, participativa, cooperativa e interinstitucional.

É dessa necessidade generalizada que se instaurou, no Senado Federal, comissão especial de juristas para elaboração de anteprojeto de lei acerca da regulamentação nacional de instituto jurídico comumente referido na doutrina de “caso estrutural”, “litígio estrutural” ou,

simplesmente, “processo estrutural”. Segundo Edilson Vitorelli, relator do anteprojeto, trata-se de processo “no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura pública ou privada, que causa, fomenta, ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”.¹

Em que pese haver razões concretas para a condução de processos dessa espécie pelo Poder Judiciário, neste trabalho, propõe-se haver maior adequação prática para a condução de processos estruturais nas figuras dos Tribunais de Contas (TCs), instituições mais bem aparelhadas para a solução de problemas complexos de cunho estrutural e cuja estrutura naturalmente comporta a atuação cooperativa, técnica, negocial, pedagógica e fiscalizadora.

Desta feita, o presente estudo tem por objetivo central responder, com emprego da metodologia dedutiva e de métodos analítico-descriptivos e jurídico-dogmáticos, o seguinte tema-problema: São os Tribunais de Contas institucionalmente adequados para o processamento de demandas estruturais, na busca de soluções estruturantes que garantam a duradoura concretização de direitos sociais por meio da atividade administrativa?

Para tanto, a primeira parte deste artigo apresenta os principais fundamentos e conceptualizações teóricas acerca da natureza e dos elementos relativos ao instituto jurídico conhecido como processo estrutural, destacando sua relevância enquanto ferramenta para o necessário diálogo institucional na administração pública moderna.

A segunda parte é dedicada aos elementos que sugerem a adequação e a conveniência na eleição dos Tribunais de Contas para a condução de processos de natureza estrutural para a resolução eficaz, cooperativa e interinstitucional de problemas estruturais, hipótese que se pretende corroborar com base no exame da natureza jurídica, da

1 VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 6. ed., rev., atual., ampl. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 74.

estrutura organizacional e das ferramentas auxiliares disponíveis a essas instituições para a busca de soluções estruturais efetivas.

2 Fundamentos do processo estrutural

2.1 Necessidade por soluções processuais arrojadas para a resolução de problemas complexos

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, assim como as Constituições de diversos outros países democráticos de direito, estabelece não apenas a estrutura administrativa geral e o conjunto principiológico sobre os quais se erige a nação, mas dispõe acerca de garantias fundamentais de todos os cidadãos que a compõem – são os chamados direitos constitucionais.

É evidente, todavia, que a mera positivação no texto constitucional não se traduz imediatamente em efetivação e disponibilização de direitos aos cidadãos. Do contrário, a disponibilização material de direitos de cunho constitucional, especialmente em se tratando dos direitos sociais estabelecidos pelo art. 6º da CR/88,² depende de esforço ativo do poder público no *design* e na implementação de políticas públicas eficientes, que movimentam a estrutura administrativa para a consumação do dever garantidor estatal.

Ocorre que a efetivação de direitos de ordem constitucional nem sempre é plenamente alcançada pela atuação isolada da administração pública, que comumente enfrenta óbices de natureza orçamentária, política, logística e/ou negocial que extrapolam as fronteiras de sua atuação, afligindo outros entes, sejam eles públicos ou privados,

2 Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

que de alguma forma são essenciais para a consecução plena de políticas públicas.

Muitas vezes, esses óbices apresentam contornos simples e bem definidos, podendo ser resolvidos tão somente pela atuação diligente, localizada e pontual das instituições públicas ou privadas vinculadas à administração. Existem, todavia, óbices mais intrincados que desafiam as capacidades diagnóstica e resolutive usuais do poder público e revelam barreiras cuja superação demanda atuação mais complexa e abrangente. A título exemplificativo, menciona-se a notória dificuldade na efetivação plena, por parte da administração pública, do fornecimento eficaz de medicamentos de forma gratuita ou subsidiada à população – desdobramento natural e necessário do direito constitucional à saúde.

Com efeito, em que pese existirem políticas públicas de custosa manutenção que objetivam a distribuição de medicamentos,³ implementadas justamente para garantir o acesso amplo da população à saúde pública de qualidade, também existe quantidade massiva de demandas judiciais que objetivam o fornecimento de medicamentos que, embora tenham a eficácia reconhecida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária, não foram incorporados ao rol de medicamentos efetivamente distribuídos pelo poder público.⁴

Examinando esse cenário exemplificativo, é forçoso concluir que a relevante quantidade de demandas judiciais individuais pela efetivação de um direito público constitucionalmente estabelecido e, ao menos em tese, garantido por políticas públicas, revela um cenário de omissão do poder público, fazendo as vezes de termômetro do ambiente estrutural relativo ao direito demandado, indiciando um problema administrativo

3 A exemplo do Sistema Único de Saúde (SUS) e o programa “Farmácia Popular”.

4 Conforme informações extraídas do portal de notícias do Supremo Tribunal Federal, a quantidade de processos dessa natureza registrados em 2024 junto ao Poder Judiciário foi de cerca de 600.000. Disponível em <https://noticias.stf.jus.br/posts/noticias/stf-celebra-conclusao-de-julgamento-sobre-fornecimento-de-medicamentos-de-alto-custo/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

de caráter mais complexo, generalizado e coletivo, isto é, um problema de caráter mais estrutural.

Em que pese proveitoso o exemplo ora posto para fins de introdução à discussão, é necessário pontuar, desde já, que a problemática complexa e generalizada relativa à violação massiva de direitos constitucionalmente assegurados, mas não materialmente disponíveis, não se restringe à área da saúde. Em outra oportunidade, no bojo da ADPF 347/DF, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, importando instituto jurídico criado pela Corte Constitucional Colombiana,⁵ o “Estado de Coisas Inconstitucional” do sistema carcerário brasileiro,⁶ sendo constatada violação generalizada a direitos constitucionais dos presos.

Aliás, frequentemente instado a reconhecer a natureza estrutural e generalizada da violação a direitos constitucionais decorrente da omissão ou ineficiência da administração pública em diversas áreas, o Poder Judiciário brasileiro tem interferido cada vez mais diretamente no desenho das políticas públicas, com vistas a restabelecer o estado

5 O instituto do “Estado de Coisas Inconstitucional” foi primeiro estabelecido pela Corte Constitucional Colombiana no bojo da Sentencia de Unificación no 559, que tratou do direito dos professores da rede municipal de ensino de receberem benefícios previdenciários. Na oportunidade, atestou-se que a “Corte Constitucional tem o dever de colaborar de maneira harmônica com os demais órgãos do estado para a realização de seus fins”, bem como que “o dever de colaboração se torna imperativo se o remédio administrativo oportuno pode evitar a utilização excessiva da ação de tutela” (tradução livre). Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm>. Acesso em: 15 jan. 2025.

6 O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na arguição de descumprimento de preceito fundamental para: 1. reconhecer o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro; [...] Por fim, firmou a seguinte tese de julgamento: “1. Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Tal estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória. 2. Diante disso, União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), deverão elaborar planos a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no presente voto, especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos. 3. O CNJ realizará estudo e regulará a criação de número de varas de execução penal proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos”. (Grifos meus). Cf. ADPF 347 347/DF, Plenário, Sessão de 04/10/2023. Redação do voto vencedor do Min. Luís Roberto Barroso.

de coisas constitucionais, isto é, assegurar a exigibilidade imediata dos direitos constitucionais. Nesse sentido leciona Edilson Vitorelli:

O Poder Judiciário vem sendo, cada vez mais, provocado para solucionar assuntos que tangem à estrutura da sociedade. Como ele não pode se omitir de decidir, a questão passa a ser relativa à forma como os pedidos serão resolvidos. A rigor, não foi o judiciário que optou por intervir em controvérsias políticas, valorativas ou estruturais. Foi o aumento de normas, de tessituras cada vez mais abertas, que alterou o papel dos juízes. O Judiciário pode conceder ou negar esses pedidos, mas não pode, à semelhança de um avestruz, pretender que eles não existem.⁷

Se este é o cenário, não adianta desviar os olhos e supor que é possível que toda a realidade social se resolva em conflitos individuais e em uma espécie de postura de autocontenção judicial.

Com efeito, ainda que o Poder Judiciário, mediante argumentação jurídica e interpretação constitucional, possa declarar a existência de um problema estrutural de violação de direitos, há de se reconhecer a complexidade em determinar com assertividade os elementos específicos que objetivamente ocasionam a insuficiência da atuação estatal. Ainda mais desafiador é discernir os caminhos juridicamente adequados e administrativamente factíveis e responsáveis para a solução do problema, o que muitas vezes perpassa pela necessidade de reestruturação de toda a cadeia de instituições vinculadas à garantia do direito reclamado.

Nesse sentido, emerge quase intransponível complexidade para o exercício efetivo da tutela jurisdicional isolada. É que, diante da multiplicidade de fatores imbricados que competem para a consolidação de problemas estruturais e diante da pluralidade de caminhos jurídico-administrativos possíveis para a sua desconstituição, é essencialmente impossível decidir, isoladamente e com base em uma visão estrutural

7 VITORELLI, **Processo civil estrutural**, *op. cit.*, p. 32.

fragmentada, quais são as medidas concretas a serem adotadas pela administração pública. Nesse sentido:

Complexidade é um elemento que deriva das múltiplas possibilidades de tutela de um direito. Um litígio coletivo será complexo quando se puder conceber variadas formas de tutela da violação, as quais não são necessariamente equivalentes em termo fáticos, mas são cogitáveis, juridicamente. Em outras palavras, a complexidade deriva da dúvida no modo como a decisão acerca do litígio deva ser tomada ou deva ser implementada. A tutela, entendida como resultado concreto da atividade jurisdicional sobre o direito material, não é de fácil apreensão, seja em termos de acerto do direito, seja em termos de sua implementação empírica.⁸

Assim, por exemplo, um litígio coletivo sobre a despoluição de um rio é complexo, porque há inúmeras formas pelas quais o resultado prático desejado pode ser obtido, sem que se possa dizer, *a priori*, que uma delas seja a correta, a única exigível, juridicamente. Há, ainda, estratégias de mitigação e de compensação do dano ambiental, que são admitidas pelo ordenamento jurídico, com razoável dose de flexibilidade. Quanto mais variados forem os aspectos da lesão e as possibilidades de tutela, maior será o grau de complexidade do litígio.

Desta feita, vislumbra-se necessidade de alternativas e ferramentas jurisdicionais que permitam abordagens que transcendam a simples aplicação de normas ou determinação unilateral de adoção de medidas administrativas meramente burocráticas, sendo forçosa a viabilização de diálogo interinstitucional, com a coordenação entre todos os agentes envolvidos e o mais completo exame acerca da problemática constitucional, com vistas não apenas à resolução da demanda jurídica propriamente dita, caso exista, mas à efetivação de resultados positivos duradouros para a concretização estável dos direitos sociais.

8 *Ibidem*, p. 41-42.

Foi a partir dessa necessidade que surgiu o procedimento doutrinariamente referido como “processo estrutural”: ferramenta processual que se propõe a solucionar, com escoro no dialogismo interinstitucional e na superação de abordagem fragmentada em prol de medidas mais abrangentes e estruturantes, problemas estruturais sistêmicos que obstam a disponibilidade material de direitos constitucionais.

2.2 O problema estrutural

Essencialmente, o processo estrutural constitui-se em ferramenta jurisprudencialmente construída para a viabilização de reformas institucionais necessárias para a superação de problemas de cunho estrutural que afligem a administração pública na busca de resultados sociais plenos. Nesse sentido, é proveitosa, a título ilustrativo, a exemplificação traçada por Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira:

Há um problema estrutural quando, por exemplo: (i) o direito de locomoção das pessoas portadoras de necessidades especiais é afetado pela falta de adequação e de acessibilidade das vias, dos logradouros, dos prédios e dos equipamentos públicos numa determinada localidade; (ii) o direito à saúde de uma comunidade é afetado pela falta de plano de combate ao mosquito *aedes aegypti* pelas autoridades de determinado município; (iii) o direito de afrodescendentes e de indígenas é afetado pela falta de previsão, em determinada estrutura curricular do ensino público, de disciplinas ou temas relacionados à história dessa comunidade; (iv) a dignidade, a vida e a integridade física da população carcerária são afetadas pela falta de medidas de adequação dos prédios públicos em que essas pessoas se encontram encarceradas.⁹

9 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. p. 105.

Todavia, antes de proceder ao exame das práticas e ferramentas necessárias para a efetivação dessas reformas estruturais e institucionais, é necessário, primeiro, definir com maior precisão os elementos que diferenciam problemas simples de problemas de natureza estrutural.

Para Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira, o problema estrutural é definido, essencialmente, pela existência de um estado de desconformidade estruturada, isto é,

[...] uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação).¹⁰

De maneira mais conveniente para os fins ora pretendidos, Sérgio Cruz Arenhart aponta a existência de quatro principais elementos caracterizadores de um problema de cunho estrutural: (i) a complexidade; (ii) a multipolaridade; (iii) a necessidade de recomposição institucional; e (iv) a necessidade de prospectividade da solução.¹¹

Simplificadamente, a complexidade dos problemas estruturais diz respeito à dificuldade de determinar assertivamente os fatores causadores do estado de coisas de desconformidade, bem como à dificuldade de determinar as medidas concretas aptas a solucioná-lo.

Nesse sentido, Arenhart¹² diferencia problemas simples e problemas complexos com base no maior, no caso daquele, ou menor, no caso deste, grau de previsibilidade das consequências oriundas das potenciais medidas solucionadoras a serem empregadas. Vitorelli, em sentido

¹⁰ *Ibidem*, p. 104.

¹¹ ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. e-book.

¹² *Ibidem*, RB-2.1.

ligeiramente distinto, pontua que a complexidade de determinado problema é proporcional à multiplicidade de “formas de tutela da violação, as quais não são necessariamente equivalentes em termo fáticos, mas são cogitáveis, juridicamente”. Como exemplo de problema complexo, o autor menciona o desastre ambiental de Mariana, em Minas Gerais:

Por outro lado, o modo de tutelar a lesão ao meio ambiente decorrente do desastre de Mariana é altamente complexo. Há inúmeras possibilidades, todas com relações variáveis de custo-benefício. A análise, no caso dos litígios complexos, se afasta significativamente do binômio lícito-ilícito e se aproxima, inevitavelmente, de considerações que dependem de *inputs* políticos, econômicos e de outras áreas do conhecimento. Os problemas são policêntricos e sua solução não está preestabelecida na lei, o que acarreta grandes dificuldades para a atuação jurisdicional.¹³

Esse policentrismo assinalado por Vitorelli relaciona-se a outro dos elementos caracterizadores do problema estrutural, conforme pontuados por Arenhart: a multipolaridade. Esse elemento se traduz no caráter imbricado, interdependente e irradiado dos elementos fáticos e das relações jurídicas disfuncionais que conjuntamente concorrem para a instauração e estabilização do cenário estrutural de violação generalizada a direitos constitucionais, formando uma espécie de “teia de aranha”, conforme celebrada analogia lançada por Lon Fuller:

Podemos visualizar esse tipo de situação pensando em uma teia de aranha. Um puxão em um fio distribuirá tensões em um padrão complicado por toda a teia. Duplicar o puxão original, com toda a probabilidade, não simplesmente dobrará cada uma das tensões resultantes, mas criará um padrão diferente e complicado de tensões. Isso certamente ocorreria, por exemplo, se o puxão dobrado

13 VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 43, n. 284, p. 333-369, out. 2018.

fizesse um ou mais fios mais fracos se romperem. Esta é uma situação “policêntrica” porque é “multicentralizada” – cada cruzamento de fios em um centro distinto para distribuir tensões.¹⁴

A multipolaridade do problema estrutural também diz respeito à inadequação da visão binária homogeneizante dos polos de agentes envolvidos no estado de violação de direito. É que, havendo heterogeneidade dos grupos prejudicados e no grau de violação de direitos de cada um deles, provavelmente há também necessidades e interesses divergentes quanto às soluções a serem adotadas para o restabelecimento ou construção prospectiva do estado de coisas constitucional. Nesse sentido, pondera Vitorelli:

Ainda que nem todo litígio coletivo irradiado seja estrutural, todo litígio estrutural é um litígio coletivo irradiado. Isso porque o litígio estrutural tem lugar no contexto de uma violação que atinge subgrupos sociais diversos, com intensidades e de formas diferentes, afetando os interesses desses subgrupos de modos distintos, sem que haja, entre eles, qualquer perspectiva social compartilhada. Pode ser que parte do grupo seja até mesmo beneficiada pela manutenção do *status* posterior à violação e se volte contra a pretensão da sociedade.¹⁵

A terceira pedra de toque que caracteriza um problema estrutural diz respeito à necessidade de recomposição institucional ou reforma estrutural ampla para o restabelecimento do estado constitucional de

14 Em tradução livre. No original: “We may visualize this kind of situation by thinking of a spider web. A pull on one strand will distribute tensions after a complicated pattern throughout the web as a whole. Doubling the original pull will, in all likelihood, not simply double each of the resulting tensions but will rather create a different complicated pattern of tensions. This would certainly occur, for example, if the doubled pull caused one or more of the weaker strands to snap. This is a ‘polycentric’ situation because it is ‘many centered’ – each crossing of strands in a distinct center for distributing tensions.” Cf. FULLER, Lon. The Forms and Limits of Adjudication. **Harvard Law Review**, v. 92, p. 353-409, 1978. p. 394-395.

15 VITORELLI, Levando os conceitos a sério, *op. cit.*

coisas, isto é, para o restabelecimento material do direito constitucional massivamente violado.

Como dito anteriormente, a cadeia administrativa necessária para a efetivação de direitos demanda a atuação coesa e coordenada de diversos atores e instituições, sejam eles integrantes da esfera pública ou privada, de modo que seja possível construir uma *estrutura* institucional complexa que de fato materialize seu objetivo final: a disponibilidade efetiva da garantia constitucional.

Ocorre que, por vezes, a efetivação desse objetivo final é obstada pela disfunção plural e irradiada dessa *estrutura* administrativa como um todo, sendo impossível atribuir a falha a um ato isolado ou a um ator específico. Nesses casos, a superação definitiva do estado inconstitucional de coisas perpassa, necessariamente, pela adoção de medidas combinadas que culminem na reestruturação, em maior ou menor medida, de toda a cadeia administrativa disfuncional.

Esse esforço reformador, por óbvio, usualmente tem por alvo instituições públicas que, em alguma medida, causam, permitem ou perpetuam as violações aos direitos constitucionalmente estabelecidos. Todavia, essa necessidade de reforma pode alcançar também estruturas privadas de interesse público e, em menor medida, estruturas integralmente privadas. É o que leciona Vitorelli:

É mais comum que os litígios estruturais envolvam estruturas públicas, porque estas afetam a vida de um número considerável de pessoas e seu funcionamento não pode ser simplesmente eliminado, como ocorre com uma estrutura privada, submetida à lógica de mercado. Todavia, litígios estruturais podem visar à mudança de comportamento de estruturas privadas de interesse público, como aquelas que operam uma função complementar ou associada à função estatal. É o caso dos prestadores de serviços públicos ou de utilidade pública. Em terceiro lugar, é possível que esse litígio seja verificado em relação a estruturas integralmente privadas, mas que são essenciais para o mercado e a sociedade

que as circundam, não podendo ser apenas eliminadas e substituídas por outras, segundo as regras do livre mercado [...].¹⁶

Nesse quadro, é um equívoco associar a reforma estrutural apenas a instituições públicas. Apesar de elas serem os réus mais comuns, instituições privadas podem perfeitamente demandar alterações estruturais para que resultados sociais desejáveis sejam produzidos. No mundo contemporâneo, estruturas particulares são tão ou mais importantes para a vida dos cidadãos que os próprios Estados nacionais e, por isso, podem representar ameaças ainda maiores às liberdades dos cidadãos.

A necessidade de reforma de toda a *estrutura* desenhada para a garantia do direito constitucional conduz ao quarto – e último, para os fins deste estudo – elemento caracterizador do problema estrutural: a necessidade de prospectividade da solução.

Como assinalado anteriormente, a superação do estado de violação reiterada de garantias constitucionais demanda, em alguma medida, a reestruturação de toda a cadeia de instituições e atos burocráticos que deveriam materializar os direitos violados. Isso importa dizer que a resolução definitiva do problema estrutural demanda a adoção de medidas prospectivas, direcionadas ao futuro, de modo a não somente tutelar os interesses daqueles que têm seu direito violado no presente, mas também garantir a fruição desses direitos *ad infinitum*. Nesse sentido, é proveitosa a lição de Arenhart:

[...] um elemento rotineiramente inserido no pano de fundo das medidas estruturantes é o seu propósito de recomposição institucional. Como visto, entra aqui em cena o desafio de que o processo civil, para a devida proteção do interesse jurídico relevante, seja capaz de modificar instituições visíveis e invisíveis existentes em sociedade. Sendo esse o caso, percebeu-se que,

¹⁶ *Ibidem*.

por vezes, o desafio não se esgota em uma mera reforma ou revogação legislativa, exigindo modificações mais profundas e não raramente providas de efetivo contorno cultural. Diante disso, torna-se consequência lógica que também o processo não seja capaz de prontamente dar conta do problema. Sua recomposição deve ser voltada para frente, permitindo assim que ao menos as sementes sejam plantadas (e preservadas) para a construção de um sistema gradual e progressivamente mais justo e adequado.¹⁷

Estabelecidos, em linhas gerais, os elementos caracterizadores de um problema de cunho estrutural relativo à violação massiva e contínua de garantias constitucionais pelo poder público, resta examinar as características do processo estrutural propriamente dito, instituto jurídico criado justamente para superar problemas dessa natureza.

2.3 Características procedimentais do processo estrutural

Conforme mencionado anteriormente, o processo estrutural configura-se como um instituto jurídico mais prático que teórico, criado para viabilizar a superação do estado de violação reiterada a determinado direito constitucional por meio da reestruturação das cadeias burocráticas que deveriam materializá-lo.

Ocorre que o processo estrutural, enquanto ferramenta para superação de adversidades estruturais, tem roupagem bastante plural no plano internacional, vez que cada país detém não apenas sistema jurídico distinto, mas também tradições e práticas administrativas e políticas particulares. No caso do Brasil, aliás, existem distintas decisões judiciais de caráter eminentemente estrutural, a despeito da inexistência de efetiva regulamentação para esse tipo de procedimento.¹⁸

¹⁷ ARENHART, **Curso de processo estrutural**, *op. cit.*, RB 2.10.

¹⁸ Cf. MARQUES, Alessandra Garcia. **Processos estruturantes**: procedimentos e técnicas processuais adequados à solução de problemas estruturais. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília: 2022. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/4678>.

De toda sorte, para os fins ora pretendidos, é pertinente adotar como referencial teórico a doutrina do eminente desembargador federal Edilson Vitorelli, expoente sonoro no estudo dos processos estruturais e relator do anteprojeto de lei que objetiva a regulamentação nacional da modalidade processual, elaborado por comissão especial de juristas formada no âmbito do Senado Federal.

Para o autor, existem seis distintos desafios que devem ser inexoravelmente superados no curso de um processo estrutural, a saber:

- 1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos;
- 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável;
- 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado;
- 4) a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura;
- 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos ou minorar efeitos colaterais imprevistos; e
- 6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua indefinidamente, até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social desejado, que é a reorganização da estrutura.¹⁹

¹⁹ VITORELLI, Levando os conceitos a sério, *op. cit.*

Como se observa, esses desafios podem ser interpretados, essencialmente, como as etapas do desenvolvimento de um processo estrutural efetivo, com a apreensão plena da problemática estrutural, a elaboração cooperativa de plano ou solução estruturante e a implementação e manutenção desse plano até a superação efetiva do estado de coisas inconstitucional que primeiro motivou sua instauração.

Como ponto de partida para o estudo abreviado de cada qual dessas etapas, é cediço que o objeto de qualquer processo estrutural será, invariavelmente, um “problema estrutural”, conforme definido anteriormente. Isso importa dizer que, não havendo necessidade de reestruturação institucional para a superação de estado de violação continuada de direitos, não há razão para a instauração de processo estrutural, que “são longos, difíceis, demandam uma estrutura representativa intrincada e, por esse motivo, são evitados por juízes e legitimados coletivos”.²⁰

Materialmente existindo um problema estrutural, exsurge a necessidade de um processo estrutural propriamente dito, que, nos termos propostos pelo Projeto de Lei nº 3 de 2025, baseado no aludido anteprojeto regulamentador da modalidade, deve se iniciar com a narrativa da problemática acusada, acompanhada de descrição detalhada do caso concreto e dos eventuais subsídios técnicos existentes.²¹

Preliminarmente reconhecido o aparente estado de violação generalizada de garantias constitucionais, passa-se à etapa seguinte, que diz respeito à instrução processual mais ampla possível acerca do objeto do feito, com a necessária participação de todos os grupos heterogêneos que compõem a “teia de interesses” relacionados ao direito constitucional demandado, de modo que seja viabilizada a via consensual efetiva para a elaboração posterior de plano estrutural

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Art. 5º. O autor indicará, na petição inicial, o caráter estrutural do litígio, apresentando a descrição do caso, bem como os subsídios técnicos de que dispuser.

participativo e eficaz. Nesse sentido, merece destaque trecho da exposição de motivos do já discutido anteprojeto:

O caráter estrutural do processo pode ser apontado não apenas pelo autor, mas por todos os demais sujeitos que participam do processo (§ 2º). Feito isso, deve-se realizar uma ampla oitiva, não apenas dos demais envolvidos, mas também de terceiros que possam contribuir com a análise da questão e a definição do objeto do processo estrutural (tema tratado no art. 5º, a seguir).

Com efeito, assegurado o contraditório mediante a participação de todos os agentes de alguma forma envolvidos, torna-se possível melhor delinear os contornos da problemática estrutural, o que possibilita o início da etapa mais definidora do processo estrutural: a elaboração de um plano atuação estrutural.

A construção desse “plano de ação”, que essencialmente registra o diagnóstico e as medidas materiais concretas a serem adotadas para a desconstituição do problema estrutural, demanda esforço cooperativo entre o juízo, o poder público, os grupos heterogêneos afetados, além da eventual participação de especialistas em temáticas correlatas e de entidades auxiliares, devendo ser necessariamente fomentada a via da consensualidade. Nesse sentido, é pertinente novamente reproduzir trecho da exposição de motivos do anteprojeto de lei para a regulamentação da modalidade processual:

Qualquer transformação abrangente, que se pretenda duradoura, precisa fundar-se em algum nível de consenso. Claro que pode não haver consenso em todos os aspectos ou em todos os momentos do processo, mas é preciso que o consenso seja o norte da atividade processual e que ele seja perseguido em todos os momentos.

Para que haja consenso, é preciso que haja também diálogo (inciso III) e participação (inciso IV) de todos os *stakeholders* afetados pelo

conflito, independentemente de sua posição. Para além da legitimação da decisão e do fomento ao consenso, a participação ampliada permite que o processo estrutural produza informação qualificada e abundante, que poderá ser usada para o diagnóstico, o planejamento e a implementação das medidas que vierem a ser definidas.

Nos termos do Projeto de Lei 3/2025,²² elaborado a partir do aludido anteprojeto, o plano deve contemplar, ao menos:

- i. o diagnóstico amplo do problema estrutural;
- ii. as metas específicas voltadas a solucionar progressivamente o problema estrutural;
- iii. indicadores quantitativos e qualitativos do alcance dessas metas;
- iv. cronograma de implementação das medidas estruturantes;
- v. definição dos sujeitos responsáveis pela implementação dessas medidas;
- vi. metodologia e periodicidade da supervisão e revisão da implementação das medidas estruturantes;
- vii. designação de sujeitos ou instituições que acompanharão a implementação dos planos

22 Art. 9º Decididas as questões alegadas pelo réu e produzidas informações suficientes nos autos, o juiz dirigirá as partes para a elaboração de um plano de atuação estrutural. [...] § 3º O plano de atuação estrutural conterá: I – diagnóstico do litígio estrutural, considerando todas as informações já disponíveis, sem prejuízo da realização de novos atos processuais para a sua complementação ou retificação; II – metas específicas e aferíveis, descritas de forma clara, voltadas a alterar progressivamente a situação de fato objeto do processo; III – indicadores quantitativos e qualitativos de alcance das metas; IV – cronograma de implementação das medidas planejadas, contemplando marcos parciais e finais; V – definição dos sujeitos responsáveis pela implementação das ações necessárias; VI – metodologia e periodicidade da supervisão do alcance e de revisão das medidas definidas; VII – designação de sujeitos ou instituições que acompanharão a implementação do plano, definindo as respectivas atribuições; VIII – prazos, parâmetros ou indicadores que definirão a extinção do processo; e IX – se as medidas envolverem recursos financeiros sujeitos a normas de orçamento público, o modo como será feita a respectiva alocação e execução, que deverá observar as diretrizes legais e constitucionais aplicáveis.

- viii. prazos, parâmetros ou indicadores que indicarão o momento de encerramento definitivo do processo; e
- ix. eventual envolvimento, para a adoção das medidas estruturantes, de recursos financeiros sujeitos a normas de orçamento público, bem como o método de alocação.

Nesse sentido, é razoável afirmar que, diante da ampla instrução e da atuação cooperativa, o plano estrutural constitui o primeiro resultado tangível do processo estrutural, porquanto registra, de forma fundamentada, os elementos e os contornos da situação de violação de direitos, bem como indica, de maneira clara, objetiva e tecnicamente respaldada, as medidas materiais reestruturantes que, ao menos em teoria, são aptas para a superação do estado de coisas inconstitucional.

Com efeito, é importante que o plano estrutural determine cronograma factível para implementação das metas progressivas a serem alcançadas pelas instituições ou atores que a princípio concorriam para a estabilização do problema estrutural, devendo também indicar de maneira clara quais são os agentes responsáveis pela implementação das medidas pertinentes para o alcance dessas metas, de tal forma que o plano estrutural possa fazer as vezes de “lista de afazeres” para a cessação do estado de inconstitucionalidade.²³

É necessário, aqui, tecer breve consideração acerca da peculiaridade do processo estrutural em relação a processos judiciais usuais: o caráter bifásico da tutela jurisdicional. É que, em análise superficial, poder-se-ia imaginar que a obtenção do plano estrutural concreto, construído ao longo da fase de instrução, seria análoga à resolução

23 Arenhart pontua que “[...] efetivação das soluções estruturais demandará, de regra, um longo caminho, na medida em que essa implementação tende a ser gradual e contínua. Isso recomenda que a efetivação se faça a partir de um plano de ação, onde se desenham os objetivos a serem alcançados ao longo do tempo, com metas a serem cumpridas em cada momento. Haverá, no fim das contas, a elaboração de um verdadeiro calendário para a implementação da solução estrutural, para que todos os interessados possam acompanhar o desenvolvimento da complexa atuação no sentido da eliminação (ou da minoração) do problema alvo da atividade estrutural.” Cf. ARENHART, **Curso de processo estrutural**, *op. cit.*

meritória de uma demanda judicial comum, que essencialmente encerra o processo de instrução acerca do objeto do feito e estabelece, salvo no caso de reforma de decisão, a coisa julgada a ser estabilizada.

Todavia, em se tratando de processo estrutural, a materialização do plano de forma alguma finaliza a instrução dos autos ou o processo de conhecimento, tampouco se traduz na finalização da atividade jurisdicional ativa. Pelo contrário, há que se reconhecer que a elaboração do plano estrutural, essencialmente, marca apenas o início da fase mais ativa desse tipo de procedimento, cuja tutela final almejada é a efetiva superação duradoura do estado de violação institucional de direitos da coletividade.

É que, firmado o plano, procede-se à fase seguinte, que consiste na implementação das medidas estruturantes, que naturalmente passa pela onerosa e complexa reestruturação da cadeia institucional que ocasionava ou fomentava a violação reiterada de direitos. Nesse sentido, é pertinente a ponderação traçada por Vitorelli:

A fase de implementação é, frequentemente, a mais complexa de um processo estrutural, já que muitos caminhos podem ser utilizados para a satisfação do direito material reconhecido na fase de conhecimento, sem que nenhum deles esteja predeterminado em lei. O processo judicial não foi talhado para a finalidade de projetar o modo de agir de uma organização, em que a alteração de algumas partes gera a reorganização do todo, com resultados recorrentemente imprevisíveis. Assim, é natural que se busque fazer a execução de forma negociada, com a participação e a colaboração do réu. Também é recorrente que a execução envolva a participação de muitos atores, alguns dos quais sequer integraram a fase de conhecimento. Isso porque a efetividade das mudanças pode estar ligada ao comportamento de pessoas que, conquanto não sejam destinatárias da ordem, são colateralmente atingidas por ela ou ocupam posições capazes de bloquear, total ou parcialmente, os resultados esperados.²⁴

24 VITORELLI, Levando os conceitos a sério, *op. cit.*

É nesse momento processual que se deve promover o efetivo acompanhamento contínuo, pelo juízo ou órgão condutor, da implementação das medidas estruturais determinadas, bem como dos indicadores de progressão da resolução do problema estrutural, de modo a superar o caráter meramente formal dos compromissos assumidos ao longo do desenvolvimento do processo e materializar o resultado social pretendido.

Caso seja constatado que o plano de ação inicial foi plenamente eficaz e prospectivo – isto é, efetivamente corrigiu o problema estrutural inicialmente identificado e produziu efeitos duradouros que coibirão sua reincidência posterior –, o processo estrutural terá alcançado seu objetivo finalístico de forma conclusiva, não havendo a necessidade de maiores considerações ou rediscussões.

Todavia, dada a já assinalada complexidade e imbricação na cadeia para a materialização dos direitos constitucionais, seria pueril presumir que o resultado finalístico dos processos estruturais seria comumente alcançado tão somente com a implementação do plano estrutural inicial, haja vista a multiplicidade de resultados e desdobramentos imprevisíveis que podem resultar das medidas inicialmente determinadas. É por essa razão que a etapa seguinte ao monitoramento da implementação das soluções iniciais consiste na reelaboração do plano estrutural com base nos resultados e elementos percebidos no curso do monitoramento, com fito de refinar as medidas estruturantes inicialmente determinadas, abordando os aspectos resultantes que não foram vislumbrados prospectivamente ou mesmo minorando efeitos colaterais adversos percebidos.

Nesse tocante, é digno de nota que o próprio Supremo Tribunal Federal reconheceu, no bojo da medida cautelar concedida nos autos da ADPF 635, que as medidas estruturantes devem ter caráter flexível, não podendo o juízo desconsiderar as alterações fáticas percebidas no curso de sua implementação:

A eficácia inicial da decisão da Corte e as dificuldades para a sua contínua implementação não devem passar despercebidas pelo Tribunal. É preciso estar atento às alterações fáticas, assim como agir com responsabilidade na manutenção das providências que se mostraram bem sucedidas. Com efeito, é típico das demandas estruturais a adoção de ordens flexíveis, com a manutenção da jurisdição, para assegurar o sucesso das medidas judiciais determinadas.²⁵

Superada a etapa de redesenho e aprimoramento do plano estrutural, novamente se procede à etapa de implementação do novo plano, reiniciando o ciclo implementação – acompanhamento/monitoramento – aprimoramento do plano – reimplementação, que se perpetua até que se constate a obtenção concreta do resultado finalístico almejado, com a superação definitiva do problema estrutural, o que justificará o encerramento do processo estrutural.

Estes são os elementos centrais e etapas procedimentais que, observado o modelo proposto pelo anteprojeto de lei de relatoria do desembargador federal Edilson Vitorelli, devem orientar o Poder Judiciário na condução dos processos estruturais e na implementação e acompanhamento das medidas estruturantes.

Ocorre que, ainda que não se desconheçam as razões concretas para a condução de processos desta espécie pelo Poder Judiciário, existe outra instituição pública que apresenta maior adequação prática para a condução de processos estruturais, contando com melhor aparelhamento para a solução de problemas complexos de cunho estrutural e com caráter institucional que naturalmente comporta a atuação cooperativa, técnica, negocial, pedagógica e fiscalizadora: os Tribunais de Contas.

25 Tratou do estado inconstitucional de coisas relativo à crise na segurança pública do estado do Rio de Janeiro.

3 O potencial dos Tribunais de Contas para a construção cooperativa e o monitoramento de soluções estruturantes

3.1 Missão institucional dos Tribunais de Contas e competência para a resolução de problemas estruturais

Como assinalado anteriormente, existe um abismo entre a mera previsão de direitos no texto constitucional e a sua efetivação no plano fático. A superação desse abismo pelo Estado brasileiro não é facultativa, sendo a atribuição primordial do poder público o *design*, a implementação e a manutenção de políticas públicas que visem materializar todos os direitos constitucionalmente garantidos.

Com efeito, é cediço que a consecução material de políticas públicas demanda não apenas a atuação diligente da administração, mas também a aplicação de recursos financeiros, que essencialmente são a força motora das cadeias burocráticas desenhadas para efetivar os direitos da coletividade, cabendo ao poder público garantir que os dispêndios efetivamente se traduzam na consecução efetiva dos deveres estatais. É nesse contexto que se insere a missão institucional do Tribunal de Contas.

É que, conforme disposição do art. 71 do texto constitucional, compete ao Tribunal de Contas da União não somente o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, mas também a realização, de ofício ou mediante provocação, de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.²⁶

²⁶ Essa previsão é também replicada pelas Constituições estaduais, que imputam aos respectivos Tribunais de Contas estaduais as atribuições do exercício do controle externo e da fiscalização de políticas públicas.

Para os fins ora pretendidos, é de especial relevância a atuação dos Tribunais de Contas na promoção de auditorias operacionais, comumente referidas como auditorias de desempenho, que consistem no “exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública”.²⁷

Nesse sentido, a competência atribuída pelo texto constitucional extrapola a mera avaliação da legalidade das contas e gastos públicos, abarcando também a avaliação da qualidade da atuação estatal na satisfação concreta do interesse público, perpassando inexoravelmente pela avaliação da eficiência, transparência e efetividade das políticas públicas, com estudo aprofundado acerca dos elementos que concorrem para sua eventual disfunção e, se for o caso, pela eleição e determinação de medidas reparatórias e prospectivas.

Sendo assim, é razoável afirmar que os Tribunais de Contas – como no caso do Poder Judiciário – detêm a prerrogativa de examinar e elidir eventuais problemas estruturais complexos que resultem na deficiência da atuação estatal e na violação sistemática de garantias constitucionais, restando saber, portanto, se há maior adequação estrutural e conveniência prática que importem vantagens na eleição desses órgãos para a condução de processos estruturantes, em detrimento dos demais ramos do poder público.

3.2 Vantagens na condução de processos de cunho estrutural no âmbito do Tribunal de Contas

Essencialmente, os elementos que conduzem à conclusão de grande conveniência na eleição dos Tribunais de Contas para a

27 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 3. ed. Brasília: TCU, 2010.

condução de processos estruturais podem ser divididos em duas grandes esferas distintas:

- i. a localização dos Tribunais de Contas no desenho institucional brasileiro; e
- ii. a composição funcional, estrutura institucional e ferramentas disponíveis para o acompanhamento de medidas estruturais.

Acerca da primeira esfera, merece destaque que, ainda que atuem em auxílio ao Poder Legislativo no exercício do controle externo, os Tribunais de Contas gozam de autonomia financeira, administrativa e funcional, o que afasta eventuais influências indevidas no processo de julgamento e assegura ampla independência para a avaliação imparcial dos resultados efetivamente alcançados pela atuação da administração pública, bem como permite diagnosticar e identificar com maior presteza os agentes e fatores ensejadores ou fomentadores dos problemas estruturais – elemento primordial para a resolução de problemas estruturais.

Ademais, os TCs gozam de posição institucional particularmente privilegiada para a apreensão e resolução de problemas estruturais em relação ao Poder Judiciário. É que, diferentemente deste, que atua de maneira essencialmente reativa e legalista, os tribunais detêm a prerrogativa do exercício proativo e contínuo do controle de políticas públicas, diante do julgamento periódico de contas públicas e da possibilidade de instauração de ofício das já aludidas auditorias operacionais.

Essa atuação mais ativa e recorrente, aliás, confere aos TCs maior conhecimento concreto acerca das peculiaridades locais e problemas administrativos de cada ente público sob sua jurisdição, o que permite a constatação precoce de problemas estruturais e a maior tempestividade no alcance de medidas solucionadoras, tornando menos onerosa e abrasiva a eventual reestruturação das cadeias administrativas correlatas.

Ainda sobre a localização institucional, merece relevo que, em matéria de gastos públicos e efetividade de políticas governamentais, os Tribunais de Contas se posicionam no limiar entre o Poder Executivo e o Judiciário, o que permite que o órgão exerça, além do papel técnico, o papel de moderador entre os interesses políticos comumente contrapostos desses poderes, coibindo a frequentemente observada autofagia da máquina pública e, conseqüentemente, os prejuízos ao interesse público e ao papel garantidor do Estado Democrático de Direito que dela decorrem.

Como se observa, são essencialmente autoevidentes as vantagens práticas da localização institucional das Cortes de Contas para o diagnóstico e resolução de problemas de cunho estrutural, o que justificaria, de pronto, a eleição desses órgãos como condutores preferenciais de processos estruturantes. Todavia, existem outros elementos que também corroboram com essa conclusão parcial.

É que, ainda que haja alguma variabilidade entre os Tribunais de Contas, existem elementos comuns relativos à composição do corpo funcional e à estrutura administrativa própria dos órgãos de controle externo que, ao menos em tese, seriam também grandes facilitadores do trabalhoso processo de construção de soluções estruturais.

O primeiro desses elementos comuns é que os Tribunais de Contas se constituem como órgãos colegiados por excelência, resguardando a multiplicidade de pontos de vista e assegurando o debate, o que permite maior imparcialidade do julgamento e coíbe arbitrariedades de caráter individual. Essa colegialidade propicia, ainda, um ambiente de maior cooperação e alinhamento institucional, o que culmina na maior abrangência e robustez das decisões e das medidas determinadas por esses órgãos.

Outro ponto que merece destaque é que a própria composição dos colegiados das Cortes de Contas – seja em nível federal, seja em nível estadual – é particularmente conveniente para a formação de

ambiente equilibrado e plural, propício à atuação cooperativa e multidisciplinar. Conforme disposto pelo art. 73 do texto constitucional, o TCU é integrado por nove ministros, dos quais seis são indicados pelo Congresso Nacional e três são indicados pelo presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo um deles de livre nomeação²⁸ e os outros dois selecionados, alternadamente, entre os auditores²⁹ e membros do Ministério Público junto ao Tribunal. De forma semelhante, os Tribunais de Contas dos estados devem ser, nos termos da Súmula 653 do Supremo Tribunal Federal, compostos por sete conselheiros, dos quais quatro escolhidos pela Assembleia Legislativa respectiva e três pelo Chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um entre auditores,³⁰ outro entre membros do Ministério Público de Contas e um terceiro a sua livre escolha.

Como se observa, a maior parte dos membros dos Tribunais de Contas naturalmente provém do Poder Legislativo, incumbido constitucionalmente do exercício final do controle externo, sendo regra geral que os membros eleitos pelas casas legislativas para compor as Cortes de Contas sejam políticos de longa trajetória na vida pública, comumente com passagens pelo Poder Executivo, o que presumidamente lhes confere maior especialidade na esfera política e administrativa, além de maior conhecimento acerca das adversidades e desafios reais enfrentados pelos gestores públicos e instituições de Estado.

Nesse sentido, reitera-se que a compreensão plena dos elementos que compõem um problema estrutural – em especial acerca dos desafios enfrentados pelos gestores e pelas instituições que compõem as

28 Conquanto atenda aos requisitos expostos pelo § 1º do art.73 da CFRB: "I – mais de trinta e cinco e menos de setenta anos de idade; II – idoneidade moral e reputação ilibada; III – notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; IV – mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior."

29 Nomenclatura original, atualmente substituída pelo termo "ministros substitutos".

30 Nomenclatura original, atualmente substituída pelo termo "conselheiro substituto".

cadeias administrativas garantidoras – constitui o primeiro obstáculo a ser superado na elaboração de um plano estruturante eficaz e factível, sendo especialmente proveitosa a participação de agentes com ampla experiência política concreta, o que usualmente não se verifica nas fileiras componentes do Poder Judiciário.

Ainda sobre a proveitosa pluralidade de composição, é digna de nota a presença permanente, nos colégios dos Tribunais de Contas, de ex-membro dos Ministérios Públicos de Contas, órgãos ministeriais que, em que pese estarem atrelados aos TCs respectivos, gozam de plena independência funcional para o exercício fiscalizatório. Uma vez que o caminho de acesso às carreiras dos Ministérios Públicos de Contas perpassa pela aprovação em concurso público concorrido, é incontestável a qualidade técnico-jurídica dos membros deles vindouros, o que certamente auxilia na superação do segundo obstáculo do processo estrutural, isto é, a elaboração de plano estrutural legalmente adequado.

Ademais, em razão da própria natureza da atuação dos MPCs, os futuros conselheiros e ministros deles egressos certamente exerceram funções persecutórias e investigativas no curso de suas carreiras prévias, o que lhes concede mais amplo e aprofundado conhecimento acerca das irregularidades e insuficiências na atuação do poder público – característica especialmente proveitosa para a compreensão de problemas estruturais e a condução bem instruída, capilarizada e proativa de processos estruturais e de soluções estruturantes.

Para além disso, os Tribunais de Contas dispõem, em sua estrutura, da presença permanente dos próprios Ministérios Públicos de Contas, que atuam não somente na qualidade persecutória e opinativa, mas também na condição ativa de fiscal da lei (*custos legis*), sendo primordial a presença ativa de representantes ministeriais nos processos de instrução e desenvolvimentos de soluções estruturantes, não somente a título de contribuição técnica e institucional, mas também

para assegurar que a condução dos processos estruturais não se dê às margens da legalidade em prol de soluções ágeis e pouco eficazes, potencialmente eivadas de arbitrariedades e nulidades, com vistas ao mero encerramento formal das demandas estruturais.

Em sentido semelhante ao verificado no caso dos membros vindouros dos Ministério Públicos de Contas, merece também destaque a presença permanente, nos colegiados dos Tribunais de Contas, de membro egresso da carreira de “auditor” de contas, nomenclatura atualmente substituída pela terminologia “conselheiro/ministro substituto”. Com efeito, o critério para ingresso nessa carreira também é a aprovação em concurso público altamente competitivo, sendo incontestável o gabarito técnico-jurídico dos membros da categoria – elemento muito proveitoso para a condução de procedimentos estruturais.

Importa assinalar que as atribuições dos conselheiros/ministros substitutos em pouco divergem daquelas próprias dos conselheiros/ministros efetivos, isto é, quando alçados, por decisão do Chefe do Poder Executivo, à condição de membros plenos dos Tribunais de Contas, os ex-auditores, por óbvio, já detêm ampla familiaridade com os procedimentos das Cortes de Contas respectivas, além de considerável grau de conhecimento acerca das problemáticas comumente enfrentadas pelos órgãos jurisdicionados.

Em conclusão, a ora delineada pluralidade de atuações prévias dos membros dos Tribunais de Contas propicia uma vasta gama de visões e especialidades, o que presumidamente confere aos órgãos maior *expertise*: (i) nas esferas política e prática, dado que parte dos membros é egressa das casas legislativas; (ii) nas esferas persecutória e investigativa, diante da participação de membro egresso dos Ministérios Públicos; bem como (iii) nas esferas técnica e teórica, comuns a todos os membros, mas especialmente presumida dos conselheiros/ministros selecionados dentre o universo de ministros/conselheiros substitutos.

Superada a composição dos colegiados, que é essencialmente comum entre os Tribunais de Contas, ainda merecem destaque outros elementos próprios da estrutura funcional dessas instituições, mormente em relação ao corpo técnico que as compõe. Nesse sentido, com fito de examinar características mais específicas, é conveniente analisar as particularidades do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), que tem sob sua tutela o número expressivo de 853 municípios, tendo jurisdição sobre mais de 20.000 entes.³¹

O TCEMG conta, em sua estrutura, com diversas unidades técnicas especializadas nos mais diversos temas, reunidas sob a coordenação central da Superintendência de Controle Externo, vinculada à Presidência da instituição. A título exemplificativo, a Corte de Contas é composta por coordenadorias especializadas em auditorias municipais e estaduais, coordenadorias voltadas aos consórcios e às parcerias com o terceiro setor, coordenadoria de fiscalização e avaliação da macrogestão governamental do Estado de Minas Gerais, coordenadorias de fiscalização especializadas em atos de pessoal, em benefícios previdenciários, em obras e serviços de engenharia, em licitações e contratos administrativos, em concessões e privatizações, entre outras especialidades.

Em essência, tais coordenadorias são compostas por servidores concursados que detêm formação em diversas áreas de conhecimento, desde profissionais da área da administração pública e direito até engenheiros e profissionais em tecnologia da informação, concedendo à atuação do TCEMG, por meio da realização de diligências diversas e elaboração de pareceres técnicos, uma visão mais ampla e técnica acerca dos igualmente diversos elementos que podem concorrer para a disfunção estatal ensejadora de violação de direitos.

Ademais, o Tribunal de Contas mineiro conta com a presença da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo, que “tem

31 Conforme informações extraídas de <https://www.tce.mg.gov.br/PainelSuricato/Detalhe/IHMPIV-N4X0>. Acesso em: 27 mar. 2025.

por missão promover, por meio de ações de capacitação, o desenvolvimento profissional dos servidores do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e a difusão de conhecimentos aos jurisdicionados, contribuindo para a efetividade do controle externo da gestão dos recursos públicos”.³²

Esses elementos relativos ao corpo funcional do TCEMG, que conta com a contribuição de servidores com formação profissional diversa e em capacitação contínua, também podem ser observados, em maior ou menor medida, em todos os demais Tribunais de Contas, restando, pois, ainda mais evidenciada a adequação da condução de processos estruturais pelas Cortes de Contas, cuja resolução demanda esforço contínuo, inovação e abordagem multidisciplinar e interinstitucional.

Para além dos elementos já elencados, é digno de nota que os Tribunais de Contas também detêm diversas ferramentas aptas a auxiliar não apenas a adequada condução de processos estruturais, mas principalmente a superação de outro dos principais desafios de procedimentos dessa natureza: o acompanhamento e a avaliação dos resultados do plano estrutural desenhado e implementado, sem os quais é impossível atestar a solução plena do problema estrutural verificado.

A título exemplificativo, remete-se novamente ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que instituiu a Central Suricato de Fiscalização Integrada, Inteligência e Inovação.³³ O Suricato é responsável pelo trabalho de inteligência e vigilância informatizada contínua, com agregação de informações em tempo real, a partir de diversos bancos de dados, como o Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (Sicom), o Cadastro Nacional de Empresas, a Receita Federal, o Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais

32 Extraído da página oficial da instituição. Disponível em <https://escoladecontas.tce.mg.gov.br/mis-sao-e-valores/>. Acesso em: 27 mar. 2025.

33 Cf. <https://www.tce.mg.gov.br/painelsuricato/>. Acesso em: 28 mar. 2025.

(CAPMG), o Sistema de Informações de Serviços de Engenharia e Obras Públicas (Sisop-MG), o Portal NF-e, entre outros.

Por meio da execução de malhas eletrônicas e do monitoramento em tempo real de dados relativos aos entes jurisdicionados, ferramentas de inteligência integrada como o Suricato constituem um importante mecanismo de vigilância preventiva e corretiva. Isso porque possibilitam a consolidação, em telas de fácil compreensão, de informações e dados provenientes de outros sistemas informatizados, o que facilita a identificação tempestiva de indícios de descumprimento, atraso ou desvio nas soluções estruturantes pactuadas, o que melhor subsidia os eventuais retoques necessários ao plano estrutural.

Por fim, é digno de nota que, ainda que não haja regulamentação acerca de processos estruturais, tampouco acerca da institucionalização de processos dessa natureza no âmbito dos Tribunais de Contas, parte das etapas e procedimentos centrais dessa espécie processual não é desconhecida pelas instituições de controle externo.

Novamente retomando o exemplo do Tribunal de Contas de Minas Gerais, merece destaque a recente consolidação da Resolução nº 01/2025, que instituiu a “Mesa de Conciliação e Prevenção de Conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública do Estado de Minas Gerais e dos seus Municípios”. Trata-se de inovadora natureza processual calcada na “adoção de métodos consensuais de prevenção e resolução de controvérsias afetas a órgãos e entidades da Administração Pública, em matéria sujeita à competência do Tribunal e dotada de elevada complexidade ou notável relevância”.

Esse instrumento processual, em linhas gerais, foi criado para a resolução de controvérsias administrativas pela via consensual e dialógica, promovendo a aproximação entre o Tribunal de Contas e os jurisdicionados, com vistas à superação da atuação estritamente sancionatória. O objetivo material final desse tipo de procedimento – tal qual no caso dos processos estruturais – é a construção de proposta

de solução técnico-jurídica alinhada ao interesse público para a resolução da controvérsia complexa discutida,³⁴ resguardada a participação de todos os eventuais *stakeholders*, sejam eles provenientes da esfera pública ou da esfera privada.³⁵

Em conclusão, os Tribunais de Contas são instituições eminentemente adequadas e proficientes para a aferição de problemas de cunho estrutural, para a elaboração cooperativa e multidisciplinar de planos estruturais e, principalmente, para o acompanhamento dos indicadores da efetividade de medidas estruturantes, configurando-se como alternativa viável e conveniente ao Poder Judiciário para condução de processos estruturais.

34 Art. 1º Fica instituída a Mesa de Conciliação e Prevenção de Conflitos, processo de controle externo, que consiste na adoção de métodos consensuais de prevenção e resolução de controvérsias afetadas a órgãos e entidades da administração pública, em matéria sujeita à competência do Tribunal e dotada de elevada complexidade ou notável relevância. Parágrafo único. São objetivos da Mesa de Conciliação e Prevenção de Conflitos: I – realizar o controle externo consensual de atividades da gestão pública dos jurisdicionados, permitindo a obtenção de resultados mais efetivos e eficazes, anteriormente à instauração de processos fiscalizatórios ou durante o curso desses; II – promover a aproximação entre o Tribunal de Contas e os seus jurisdicionados, de modo a ampliar os resultados de sua atuação preventiva e superar a atuação estritamente sancionatória; III – estimular a construção dialógica de soluções compatibilizadas com os atuais desafios de gestão pública; IV – conferir maior celeridade ao rito processual; V – apresentar proposta de solução para a controvérsia discutida; VI – apoiar a construção de solução técnico-jurídica alinhada ao interesse público e ao interesse dos fiscalizados; VII – analisar e avaliar ações relacionadas a projetos, questionamentos e processos de interesse do Estado e dos Municípios e esclarecer pontos controvertidos em ações de fiscalização para elaboração de proposta de solução.

35 Art. 8º A Mesa de Conciliação e Prevenção de Conflitos será composta pelos seguintes integrantes: I – Relator do processo; II – representante(s) da Unidade Técnica especializada responsável pela matéria tratada, indicado pelo Superintendente de Controle Externo; III – representante(s) de cada órgão ou entidade da administração pública estadual ou municipal que tenha solicitado a solução consensual ou que, nos termos do inciso V do art. 3º desta Resolução, tenha manifestado interesse na referida solução; IV – representante(s) de cada particular, podendo se fazer representado por Associação ou Sindicato de que faça parte; V – outros servidores do Tribunal designados pelo Relator.

4 Conclusão

É inegável que o Estado brasileiro ainda não se mostra plenamente eficaz no que concerne à efetivação de direitos sociais constitucionalmente estabelecidos, havendo, para além dos problemas pontuais e localizados, outros obstáculos mais complexos e descentralizados, cuja resolução demanda a atuação interdisciplinar e interinstitucional do poder público na reestruturação das cadeias administrativas, instituições e políticas públicas disfuncionais.

Nesse sentido, o processo estrutural se apresenta como uma sólida alternativa para a construção cooperativa e consensual de soluções legalmente adequadas, tecnicamente abrangentes, materialmente efetivas e administrativamente factíveis para a superação do estado de violação reiterada e institucional a direitos constitucionais, razão pela qual o instituto carece de regulamentação nacional e exame crítico.

É evidente que o processo estrutural não constitui um emplastro milagroso apto a sanar imediatamente todas as mazelas estruturais que afligem o país. Ao contrário, a condução eficaz de processos dessa natureza demanda a desafiadora apreensão plena dos elementos imbricados que culminam na estabilização de problemas estruturais policêntricos, a determinação assertiva de medidas resolutivas, o acompanhamento da evolução das soluções pactuadas e, eventualmente, o redesenho do plano estrutural até que se alcance a superação plena e prospectiva do estado de inconstitucionalidade.

Ainda que tal natureza procedimental seja imaginada sob a estrutura do Poder Judiciário, existe relevante compatibilidade e conveniência na institucionalização de processos estruturais pelos Tribunais de Contas, dada a legitimidade desses órgãos para o exercício do controle não exclusivamente orçamentário, mas também de efetividade e eficácia na implementação e manutenção de políticas públicas que visam à garantia de direitos constitucionais.

Diversos são os elementos que contribuem para essa conclusão, a exemplo da heterogeneidade na composição dos colegiados dos Tribunais de Contas, que contam com membros egressos da carreira política e de outras instituições, da colaboração de corpo funcional gabaritado e multidisciplinar, bem como da disponibilidade de eficientes ferramentas de acompanhamento, a exemplo da Central Suricato e da Mesa de Conciliação e Prevenção de Conflitos, implementadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Assim, com a regulamentação cuidadosa de processos estruturais no ambiente jurídico-administrativo brasileiro e com a atuação multidisciplinar dos Tribunais de Contas nacionais, existe caminho viável para a superação do abismo entre a positivação de direitos pelo texto constitucional e a efetiva disponibilização dessas garantias, por meio da atuação estatal eficaz, efetiva e eficiente.

Referências

ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 1, 5 out. 1988.

BRASIL. Senado Federal. **Anteprojeto de lei do processo estrutural no Brasil**. Rel. Des. Fed. Edilson Vitorelli. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n. 3 de 2025**. Autor: Senador Rodrigo Pacheco. Disciplina o processo estrutural. Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. 3. ed. Brasília: TCU, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

FULLER, Lon. The Forms and Limits of Adjudication. **Harvard Law Review**, v. 92, p. 353-409, 1978

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Resolução 01/2025. Institui, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, a Mesa de Conciliação e Prevenção de Conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública do Estado de Minas Gerais e dos seus Municípios. **Diário Oficial de Contas**, Belo Horizonte, n. 3420, 2025.

PUGA, Mariela. El litigio estructural. **Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo**, Palermo, n. 2, p. 41-82, nov. 2014.

VERBICH, Francisco. Un nuevo proceso para conflictos de interés público em la República Argentina. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 244, junho, 2015.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 43, n. 284, p. 333-369, out. 2018.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 6. ed., rev., atual., ampl. São Paulo: JusPodivm, 2025.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

O PAPEL DOS PRECEDENTES JUDICIAIS OBRIGATÓRIOS NA CONDUÇÃO DE PROCESSOS ESTRUTURAIS

The role of mandatory judicial precedents in conducting structural proceedings

Rafael Santos Arrieiro

Mestre em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde da Universidade Fumec. Especialista em Gestão Pública Municipal pela Universidade do Estado de Minas Gerais e em Gestão Pública pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Chefe de gabinete no Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.

RESUMO

O presente artigo, mediante pesquisa bibliográfica pelo método dedutivo, bem como o estudo das normas constitucionais e daquelas previstas no Código de Processo Civil, tem como objetivo analisar a importância dos precedentes judiciais obrigatórios na condução de processos estruturais. A aplicação dos processos estruturais no ordenamento jurídico brasileiro deve ocorrer em observância aos princípios do devido processo legal e constitucional e às normas previstas no ordenamento jurídico brasileiro, com destaque para os precedentes judiciais obrigatórios.

Palavras-chave: Precedentes judiciais obrigatórios; Litígios estruturais; Processo estrutural; Princípio do devido processo legal; Hermenêutica.

ABSTRACT

This article, through bibliographical research using the deductive method, as well as the study of Constitutional norms and those provided for in the Code of Civil Procedure, aims to analyze the importance of mandatory judicial precedents in the conduct of structural processes. The application of structural processes in the Brazilian legal system must occur in compliance with the principles of due legal and constitutional process and the norms provided for in the Brazilian legal system, with emphasis on mandatory judicial precedents.

Keywords: Mandatory judicial precedents; Structural disputes; Structural process; Principle of due legal process; Hermeneutics.

1 Introdução

O exame dos precedentes judiciais obrigatórios na condução de processos estruturais exige entender com profundidade o processo estrutural, suas características, objetivos e estrutura, bem como a relevância dos precedentes judiciais obrigatórios no ordenamento jurídico brasileiro.

O contínuo e necessário movimento de renovação do Direito Processual, principalmente após a promulgação da Constituição da República de 1988 (CR/88), manifesta-se na constante reconstrução e releitura das técnicas processuais mediante reflexões e debates entre operadores do direito na interpretação da norma e na inserção e construção de teses supranacionais de um direito cada vez mais multicultural, inclusivo, democrático e que se constrói com base no respeito à dignidade da pessoa humana.

Esse movimento de renovação do Direito Processual acompanha as mudanças de paradigma e do modo com que as relações pessoais e jurídicas se amoldam à sociedade. A necessidade de reforma tem como objetivo realizar transformações sociais, afastar a ineficiência e a formalidade excessiva fundamentada em tecnicismo exacerbado. Embora seja indubitável a importância da técnica processual, ela deve visar à entrega de prestação jurisdicional, e não se limitar ao cumprimento de requisitos que se extinguem em si mesmo.

A CR/88 está repleta de direitos sociais que exigem atuação positiva por parte do Estado. Por esse motivo, é fundamental que haja uma compreensão do devido processo legal como *verdadeiro devido processo constitucional*, de forma a possibilitar qualidade na prestação jurisdicional e o atendimento dos direitos constitucionalmente previstos.

Os direitos sociais, por sua própria natureza, possuem dimensão coletiva que ultrapassa os direitos individuais, caracterizando-se pela busca de efetivação de prestações em prol de determinados grupos

sociais ou da coletividade em geral. Nesse sentido, as ações coletivas apresentam-se como instrumentos processuais exponencialmente eficazes para tutela desses direitos, ao permitir que o enfrentamento de questões relacionadas a um núcleo comum de fatos e fundamentos jurídicos e que, por isso, acarretam impacto difuso ou coletivo, otimize a utilização dos recursos jurisdicionais, tornando-se mais eficiente e assegurando decisões uniformes.

Ao conferir maior visibilidade à problemática subjacente, as ações coletivas promovem a concretização de direitos sociais em escala mais ampla. Nesse contexto, os processos estruturais desempenham papel fundamental ao oferecer modelo processual que vise à resolução de conflitos complexos de natureza contínua, que implicam alterações institucionais e organizacionais na prestação dos serviços ou na condução de políticas públicas.

Diante de litígios estruturais, que, de acordo com Edilson Vitorelli,¹ são aqueles que decorrem do modo como uma estrutura burocrática, frequentemente de natureza pública, atua, examinam-se processos estruturais em que, segundo o mesmo autor, se pretende solucionar o litígio estrutural pela via de atuação do Poder Judiciário que proporá que a reformulação da instituição política se encontra em mau funcionamento.²

A mudança de paradigma que decorre da evolução das relações interpessoais existentes na sociedade e da reflexão e reestruturação do direito que perpassa por forte influência do paradigma do devido processo constitucional, fortaleceu demandas coletivas trazidas à análise do Poder Judiciário que exigem algo além de correções pontuais de determinadas políticas públicas, mas sua completa revisão, acompanhamento e concretização.

1 VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 52.

2 *Ibidem*, p. 57.

Trata-se de demandas que apresentam questões policêntricas, com diversos problemas estruturais que necessitam de processos estruturais para se alcançar a entrega da prestação jurisdicional.³

Diante de litígios estruturais, busca-se, no direito comparado, nas reflexões doutrinárias e na análise de precedentes judiciais, a solução, o que envolve discussões sobre legitimidade de representação adequada, limites do contraditório e ampla defesa, flexibilização da coisa julgada e possibilidade de correção de questões já decididas em razão de alterações fáticas.

O objetivo do presente estudo é analisar as especificidades do processo estrutural em um contexto em que não haja violação dos princípios constitucionais do devido processo legal/constitucional, ampla defesa, contraditório, com destaque para os precedentes judiciais obrigatórios.

Este artigo é fruto de estudo bibliográfico e das normas previstas na Constituição da República (1988) e no Código de Processo Civil (2015), tendo se utilizado do método dedutivo.

2 O sistema de precedentes judiciais obrigatórios no direito brasileiro

O direito contemporâneo formou-se tendo como base dois sistemas principais, denominados romano-germânico (*civil law*) e anglo-saxão (*common law*). O sistema jurídico brasileiro formou-se com base no primeiro e incorporou características do segundo ao longo do tempo, como o precedente judicial obrigatório previsto no artigo 927 do Código de Processo Civil.⁴

Essa miscigenação possibilita maior amplitude hermenêutica, permitindo que a atividade criativa seja realizada por operadores do

3 *Ibidem*, p. 85.

4 BRASIL. Presidência da República. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 17 mar. 2015.

direito, o que deve ser analisado com cautela e prudência para permitir que a construção do ordenamento jurídico ocorra de forma íntegra e coerente.

A interpretação da norma por operadores do direito distintos, de formas diversas, em casos análogos, afeta a segurança jurídica e atrai a necessidade de observância dos precedentes judiciais. Em face dessa incompatibilidade, foi publicada a Lei n. 13.105, de 2015, que outorgou força normativa para determinadas decisões judiciais que preencham alguns requisitos dispostos em lei, conforme dispõe o artigo 927⁵ do Código de Processo Civil.

A formação do direito contemporâneo é debatida com profundidade por René David,⁶ que identifica sua base em três famílias jurídicas: a romano-germânica, a *common law* e os direitos socialistas. A primeira formou-se com base no direito romano e constituiu-se de leis e códigos. A segunda fundamenta-se nos usos, costumes e precedentes como fonte do direito e formou-se por meio de reiteradas decisões judiciais. E a última família, com menor destaque, procurou concretizar uma sociedade que assenta sua legitimidade na vontade popular representada por um partido comunista.

A família romano-germânica surgiu na Europa, no século XIII, na Universidade de Bolonha, Itália, e teve ascendência na África, alguns países do Oriente e na América Latina, tendo se espalhado com

5 Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I – as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II – os enunciados de súmula vinculante;

III – os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV – os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V – a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados. Cf. BRASIL. Presidência da República. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 17 mar. 2015.

6 DAVID, René. **Os grandes sistemas do direito contemporâneo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 16-17.

velocidade diante da colonização e facilidade de aplicação de conceitos do direito codificado.

A família da *common law*, de tradição anglo-saxã, embasa-se nos usos, costumes e precedentes que se originam de reiteradas decisões judiciais. É um sistema jurisprudencial que retira sua essência *ratio decidendi* contida nas decisões judiciais e se inicia com a chegada dos normandos à Inglaterra em 1066.

A eficácia vinculante dos precedentes judiciais no direito contemporâneo (*stare decisis*) se estabilizou na segunda metade do século XIX. No Brasil, a introdução dos precedentes judiciais obrigatórios perpassa pelo estudo do controle de constitucionalidade.

O controle de constitucionalidade brasileiro foi instituído no Brasil, sob influência de Rui Barbosa, na Constituição de 1891, primeiramente com características do controle difuso americano, que se consolidou no emblemático caso *Marbury vs. Madison*, de 1803,⁷ permitindo que qualquer órgão com competência jurisdicional pudesse realizar o controle de constitucionalidade.

Posteriormente, o controle de constitucionalidade brasileiro evoluiu para o sistema misto, com características do modelo concentrado de constitucionalidade austríaco (Hans Kelsen), que determinou a competência exclusiva do controle de constitucionalidade ao Supremo Tribunal Federal.⁸ Não obstante, o sistema jurídico nacional incorporou o controle de constitucionalidade americano, sem, contudo, abranger os precedentes judiciais em um primeiro momento.

O sistema de precedentes judiciais obrigatórios foi formalmente previsto no ordenamento jurídico brasileiro com a promulgação do Código de Processo Civil de 2015 (art. 926 e art. 927).⁹ Esse proces-

7 MENDES, Gilmar. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 1057.

8 *Ibidem*.

9 Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.
§ 1º Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante.

so de outorga de forma normativa a alguns tipos de decisão judicial iniciou-se com a Emenda Constitucional nº 45/2004. Essa força normativa é extraída de tese jurídica consolidada, também conhecida por *ratio decidendi* ou *holding*,¹⁰ que são as razões jurídicas ou fundamentos determinantes que serviram de base para a decisão e que têm como base de validade a obrigatoriedade de fundamentação das decisões judiciais, prevista no artigo 93, inciso IX,¹¹ da Constituição da República.

A CR/88, em seu art. 103-A, incorporado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, previu a súmula vinculante que determina que a administração pública e o Poder Judiciário devem seguir determinadas decisões do Supremo Tribunal Federal.

3 Conceituação de processo estrutural

Nos últimos anos, passou-se a discutir no Brasil o processo estrutural, com destaque para o Projeto de Lei nº 8.058/2014, que tramita na Câmara dos Deputados e se propõe a instituir processo especial para

§ 2º Ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação.

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I – as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II – os enunciados de súmula vinculante;

III – os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV – os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V – a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

§ 1º Os juízes e os tribunais observarão o disposto no art. 10 e no art. 489, § 1º, quando decidirem com fundamento neste artigo. Cf. BRASIL. Presidência da República. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 17 mar. 2015.

10 CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de; CAMPOS, Wânia Alice Ferreira Lima. A força vinculante do precedente judicial no sistema jurídico brasileiro. **Revista Jurídica da Seção Judiciária do Estado da Bahia**, ano 6, 2007.

11 “IX – todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação; [...]” Cf. BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 5 out. 1988.

o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário, e para o relatório final elaborado pela Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração de Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil (CJPRESTR), que foi entregue ao presidente do Senado Federal para ser transformado em lei e analisado pelas Casas do Congresso Nacional.¹²

Essas discussões decorrem da evolução do direito iniciada com a promulgação da Constituição de 1988, que elencou diversos direitos sociais e elevou a consciência coletiva sobre os direitos dos cidadãos, o que aumentou, sobremaneira, a necessidade de atuação do Poder Judiciário. O resultado dessa nova consciência coletiva foi o aumento significativo de demandas judiciais.

Para responder a essas novas requisições, os poderes constitucionais deram início a um processo de estruturação e reformas, que ficaram conhecidas como ondas renovatórias de acesso à jurisdição e foram introduzidas por Mauro Cappelletti em coautoria com Bryant Garth, na obra *Acesso à justiça*, o que possibilitou diversos avanços, como assistência judiciária gratuita, defesa da tutela de interesses difusos e coletivos e efetivação da tutela dos direitos fundamentais.

A tutela de interesses difusos e coletivos ocorre, via de regra, por meio de processo coletivo. No caso de litígios coletivos de difusão irradiada,¹³ os envolvidos são atingidos de formas distintas, uma vez que os problemas são policêntricos, exigindo-se, portanto, processo estrutural. Nesses casos, de acordo com Edilson Vitorelli, o processo estrutural é um processo coletivo no qual se busca a intervenção judicial para reorganizar uma estrutura em regra pública e excepcionalmente privada, que se encontra em situação de violação de direitos, ocasionando um litígio estrutural.¹⁴

12 Cf. <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/institucional/corregedoria/noticias/anteprojeto-de-lei-so-bre-processo-estrutural-e-entregue-ao-senado.htm>

13 VITORELLI, **Processo estrutural**, *op. cit.*, p. 37-38.

14 *Ibidem*, p. 60.

O processo estrutural é um processo-programa, que tem como objetivo implementar um plano de mudanças significativas e contínua na instituição em que vigora o litígio estrutural.¹⁵ Esse processo se diferencia do processo coletivo em razão do tipo de litígio enfrentado, pela existência de problemas policêntricos, pela efetivação de um processo-programa que tem compromisso de implementar medidas de reestruturação do comportamento institucional para o futuro.¹⁶

Nos processos estruturais, o litígio não se satisfaz com o pronunciamento de decisão judicial declaratória, condenatória ou constitutiva, mas, sim, de sequência de comandos direcionados a reorganizar um sistema que colapsou. Por esse motivo, os processos estruturais não seguem integralmente a lógica do processo civil, principalmente a lógica ultrapassada do magistrado individualista, insensível aos anseios e vontades das partes, que profere decisões isoladas com grande carga de intimidação e de forma impositiva.

As decisões, nos processos estruturais, necessitam de certa flexibilidade, uma vez que devem acompanhar as alterações das situações fáticas em constante movimento, o que acarreta a necessidade de que a construção judicial ocorra em um ambiente democrático e que haja diálogo entre as partes.

O processo estrutural exige a observância do devido processo constitucional, que não se descuida da tecnicidade e não permite a violação dos princípios do contraditório tridimensional – conhecimento-reação-influência –, o que exige maior atuação do magistrado, mais participativo, cooperativo e dialógico, para possibilitar a modificação da situação de violação de direitos.

¹⁵ *Ibidem*, p. 65.

¹⁶ *Ibidem*, p. 66.

4 Limites e deveres do Poder Judiciário: atribuições legais e constitucionais

O francês Charles-Louis de Secondat, conhecido como Barão de Montesquieu, detalhou a construção teórica realizada por Aristóteles, filósofo grego, em seu estudo denominado “A política”, e retratou “O espírito das leis”.¹⁷ Os referidos estudos dividiram o Estado em três poderes independentes e harmônicos entre si – Executivo, Legislativo e Judiciário –, com atribuições previamente definidas para permitir o controle de um poder sob o outro sem grandes interferências.

Montesquieu descreveu as funções de cada poder político, limitando suas áreas de atuação por intermédio de um sistema de “freios e contrapesos”, que permite o controle de um poder sobre o outro, sem propiciar abusos.¹⁸ Essa obra teve grande destaque mundial e serviu de inspiração para as Constituições brasileiras, com relevo para as Constituições de 1824, 1891, 1934, 1946, 1967 e 1988. A elaboração de Estado de Montesquieu ocorreu em um momento em que se procurava proteger os direitos fundamentais de primeira direção contra arbitrariedades praticadas pelo Estado que limitavam o poder de atuação dos juízes.¹⁹

Com a luta pelos direitos de segunda dimensão impulsionados pela Revolução Industrial no século XX e a transição do Estado Liberal para o Estado Social, surge a necessidade de uma atuação positiva por parte do Estado que possibilite a efetivação desses direitos. O juiz “boca da lei”, do Estado Liberal, que se limitava a aplicar a lei no caso concreto, sem realizar qualquer interpretação de adequação do ordenamento, é substituído pelo juiz que concretize direitos

17 MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **Do espírito das leis**. São Paulo: Saraiva, 2000.

18 *Ibidem*.

19 DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 216.

fundamentais, positivados inicialmente na Constituição Mexicana de 1917 e Constituição de Weimar de 1919.²⁰

Nesse contexto, a Constituição de 1988 previu diversos direitos e garantias fundamentais, como direito a saúde, educação, transporte, moradia, que insinuam a necessidade de atuação positiva por parte do Poder Judiciário no momento em que o Estado não cumpre com suas obrigações constitucionais.

No mesmo sentido, o Código de Processo Civil (2015) dispõe em seu art. 1º que o processo civil será ordenado, interpretado e disciplinado conforme os valores e as garantias fundamentais existentes na CR/88. Complementarmente, o art. 8º determina que, ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana.

Os direitos sociais, previstos na Constituição de 1988, propõem prestação positiva por parte do Estado, que ocorre por meio de políticas públicas. De acordo com Maria Paula Dallari Bucci,²¹ são os programas de ação do governo para realização de determinados objetivos em um espaço de tempo certo.

As transformações sociais, econômicas e tecnológicas ocorridas ao longo dos séculos tornaram evidente a necessidade de revisitar e adaptar os fundamentos teóricos que sustentam a divisão de poderes, tal como concebida por Montesquieu,²² sem, contudo, comprometer a essência do modelo cuja finalidade principal é assegurar o equilíbrio institucional e a contenção do poder. Embora a teoria clássica tenha sido revolucionária ao propor estrutura de contenção mútua entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o dinamismo das relações sociais modernas impõe a reinterpretação dessa divisão. Assim, tem-se

20 GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coord.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Gen-Forense, 2011. p. 126.

21 Informação disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF>

22 MONTESQUIEU, **Do espírito das leis**, *op. cit.*

admitido maior interferência de um poder sobre o outro, como o controle de políticas públicas realizado pelo Poder Judiciário.²³

É evidente que as intervenções de um poder sobre o outro não podem ser admitidas de forma irresponsável, sem critérios ou limites, especialmente no caso do Poder Judiciário. Por esse motivo, a doutrina e a jurisprudência estabeleceram limites como o mínimo existencial, reserva do possível e os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.²⁴ O princípio do mínimo existencial, de origem alemã, foi inicialmente previsto na Constituição alemã de 1949 – Lei de Bonn.²⁵ O princípio possui estreita relação com o princípio da dignidade da pessoa humana e, portanto, exige prestação positiva por parte da administração pública. Por sua vez, o princípio da reserva do possível, também de origem alemã, informa que os recursos públicos são limitados, não permitindo atendimento de todas as pessoas.²⁶

Os princípios da razoabilidade e proporcionalidade são utilizados em vários contextos e em várias finalidades, sendo fundamentais para impor limites à atuação do Poder Judiciário. A razoabilidade é utilizada como diretriz que exige a relação das normas gerais com as individualidades do caso concreto; como diretriz que exige vinculação das normas jurídicas com o mundo ao qual elas fazem referência e como diretriz que exige equivalência entre duas grandezas. A proporcionalidade exige que se escolham meios adequados, necessários e proporcionais.²⁷

Além disso, o devido processo constitucional limita a atuação do Poder Judiciário, uma vez que houve a superação da justiça salomônica

23 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 45**. Relator: Min. Celso de Mello. Número Único: 0003880-63.2003.0.01.0000. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2175381>. Acesso em: 23 jan. 2025.

24 SANTOS, Camila Perez Yeda Moreira dos Santos. **Processo estrutural**: controle jurisdicional de políticas públicas. São Paulo: Almedina, 2021. p. 33.

25 *Ibidem*.

26 *Ibidem*, p. 37.

27 ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 192-204.

– guiada apenas pela sabedoria e qualidades individuais do julgador – por uma técnica baseada em elementos não subjetivos que possibilita a segurança jurídica das partes envolvidas.²⁸ Nesse contexto, o processo constitucional estrutura-se na observância das garantias fundamentais e tem como base o procedimento em contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal.

5 Aplicabilidade dos precedentes judiciais obrigatórios nos processos estruturais

O direito processual, assim como todo ramo jurídico ou qualquer espécie evolutiva, está em constante processo de modernização e evolução, de acordo com o cenário social, político, cultural e econômico que se apresenta. Por essas razões, ocorreram diversas modificações processuais nos últimos anos, como nos mecanismos de conciliação e mediação; nas ações de família; honorários advocatícios; prazos processuais; simplificação da defesa do réu; *amicus curiae*, observância da ordem cronológica de julgamento dos processos; criação de critérios objetivos para a fundamentação nas decisões judiciais; surgimento do sincretismo processual; redução do número de recursos; obrigatoriedade de aplicação dos precedentes judiciais, entre outras.

A implementação dos precedentes judiciais obrigatórios é fundamental para possibilitar segurança jurídica, que se relaciona com efetividade e previsibilidade das decisões judiciais. Eles se vinculam à técnica processual, haja vista que a justiça do direito material não é a finalidade do processo. O exercício do poder jurisdicional se dá dentro dos limites legais.²⁹

28 GONÇALVES, Aroldo Plínio. **Técnica processual e teoria do processo**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. p. 155.

29 *Ibidem*, p. 153.

O provimento jurisdicional tem como pressuposto de validade o respeito ao devido processo legal que não se satisfaz com sua aplicação de forma rasa. Nesse sentido, é fundamental o respeito aos procedimentos realizados em contraditório tridimensional – conhecimento-reação-influência –, permitindo que seja atingido o dever da jurisdição que é a entrega de prestação efetiva e célere. Feitas essas constatações, surge uma discussão antiga, mas sempre estudada por não ter sido encontrada pelos operadores do direito resposta capaz de pacificar a comunidade jurídica, sobre a natureza da função do juiz na aplicação do direito, principalmente em face de normas injustas.³⁰

No início do século XX, a escola de Direito Livre propagava que, para fazer justiça, o juiz poderia ir além da lei.³¹ Esse pensamento, caso não sejam tomados os devidos cuidados, poderá violar o devido processo legal e os direitos fundamentais das partes, uma vez que a segurança jurídica exige a realização de procedimento que legitime o devido processo legal e garanta respeito à ampla defesa e ao contraditório tridimensional.³²

O jurista Cândido R. Dinamarco possui relevante estudo sobre os escopos metajurídicos do processo em sua obra *A instrumentalidade do processo*.³³ O autor propõe a construção de nova mentalidade em torno da “instrumentalidade do processo”, de forma que os fins da jurisdição não seriam apenas jurídicos, mas, também, sociais, compreendendo a pacificação como justiça e educação.³⁴

Feitas essas considerações, é necessário compatibilizar a rigidez dos precedentes judiciais obrigatórios com a complexidade e

30 *Ibidem*, p. 155.

31 *Ibidem*, p. 155.

32 *Ibidem*, p. 156.

33 DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 16. ed. São Paulo: Coedição Malheiros, 2023.

34 GONÇALVES, **Técnica processual e teoria do processo**, *op. cit.*, p. 157.

adaptabilidade exigidas nos processos estruturais. O processo estrutural tem como objetivo solucionar um litígio estrutural representado por uma desestrutura geral, permeada por conflitos policêntricos com alta carga de complexidade e que demande reestruturação de um ente, sistema ou organização.

Em razão das peculiaridades, o processo estrutural exige um procedimento diferenciado, com destaque para a ampliação dos poderes do magistrado e a construção de processo dialético e informativo entre todos os participantes da relação processual.

As decisões precisam ser flexíveis diante da alteração da situação fática, pois não se limitam a resolver o passado, mas solucionar o futuro. Exige-se, por esse motivo, que o julgador tenha um papel mais ativo, com vasta e constante colaboração com as partes e envolvimento da sociedade impactada pelo litígio estrutural. Essa flexibilidade não pode permitir violações ao princípio da ampla defesa, do contraditório tridimensional, do devido processo legal e demais regras e princípios previstos no ordenamento jurídico brasileiro, com evidência para os precedentes judiciais obrigatórios.

Nos casos de processos estruturais, por suas características peculiares, destacam-se os princípios do devido processo legal, devido processo constitucional, boa-fé processual, cooperação, publicidade, ampla defesa e contraditório. O princípio da cooperação, previsto no art. 6º do Código de Processo Civil, informa que os sujeitos processuais devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão mérito justa e efetiva.

Já os princípios do contraditório e da ampla defesa estão previstos no art. 5º, inc. LV, da Constituição da República: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. O princípio do contraditório não se limita à participação das partes no processo, como ensina Aroldo Plínio Gonçalves:

O contraditório não é apenas “a participação dos sujeitos do processo”. Sujeitos do processo são o juiz, seus auxiliares, o Ministério Público, quando a lei o exige, e as partes (autor, réu, interveniente). O contraditório é a garantia de participação, em simétrica paridade, das partes, daqueles a quem se destinam os efeitos da sentença, daqueles que são “interessados”, ou seja, aqueles sujeitos do processo que suportarão os efeitos do provimento e da medida jurisdicional que ele vier a impor.³⁵

Em um panorama moderno, o contraditório é analisado sob a ótica tridimensional ou substantiva – conhecimento – reação e poder de influência.

Essa nova visão do princípio do contraditório foi positivada no Código de Processo Civil, ao não permitir a decisão surpresa, que é aquela que não permite manifestação das partes. O juiz não deve decidir sem que antes permita às partes se manifestarem, ainda que se trate de matéria passível de decisão por ofício – art. 10 do Código de Processo Civil.³⁶

Não basta apenas aos magistrados oportunizar o direito às partes de se manifestar, é preciso que elas tenham condições de participar de forma efetiva, podendo e devendo influenciar a decisão judicial. Esse entendimento está em consonância com o processo constitucional, em observância aos princípios do contraditório substancial, da ampla defesa e do devido processo legal, que é o corolário da legitimidade das decisões judiciais em um Estado Democrático de Direito.

A ampla defesa está prevista no art. 5º, inc. LV, da Constituição da República, que dispõe o seguinte: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.³⁷ Já a

35 *Ibidem*, p.108-109.

36 BRASIL. Presidência da República. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 17 mar. 2015.

37 BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 5 out. 1988.

segurança jurídica está prevista no art. 5º, inc. XXXVI: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

O devido processo legal, também de origem constitucional, está previsto no art. 5, inc. LIV, da Constituição: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. O devido processo legal, que é inegociável, só se realiza em um ambiente em que todas as garantias constitucionais sejam respeitadas, haja amplitude do direito de defesa pelas partes em processo construído em contraditório, assim como a observância dos princípios e regras dispostos no ordenamento jurídico brasileiro.

O cumprimento desses princípios permite não apenas a configuração da legitimidade das decisões judiciais, como o respeito ao funcionamento adequado de um ordenamento jurídico consolidado e harmônico. Dessa forma, a flexibilização dos poderes de atuação dos magistrados não pode permitir violações de preceitos constitucionais.

Como garantia da estabilidade, os precedentes contribuem para segurança jurídica e a proteção da confiança na aplicação do direito.³⁸ Os precedentes possuem ligação umbilical com a segurança jurídica, ao proporcionar estabilidade e previsibilidade no ordenamento jurídico, não permitindo que situações idênticas sejam tratadas de forma diferente sem que haja justificativa fático-jurídica que sustente esse tratamento especial. No entanto, especificamente com relação aos precedentes judiciais obrigatórios, é possível afastar-se deles por meio da carga de argumentação.³⁹

A não aplicação de precedente obrigatório ao caso concreto deverá ser acompanhada de fundamentação da decisão pelo julgador, indicando, com argumentos claros e precisos, motivos para a não aplicação daquele precedente de caráter obrigatório e razões que justificam

38 ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica**: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 239.

39 *Ibidem*, p. 238.

a aplicação dos mecanismos atualmente existentes que permitam seu afastamento (*distinguishing* e *overruling*).

Ao fazer subsunção do fato à norma, o julgador pode deparar-se com uma situação em que não é possível a aplicação dos precedentes, devendo-se utilizar de mecanismos que permitem a não aplicação, hipótese em que o julgador deverá demonstrar que o caso analisado é distinto do precedente (*distinguishing*) ou indicar que o entendimento do precedente foi superado (*overruling*).⁴⁰

O *distinguishing* é uma técnica que permite a não aplicação dos precedentes obrigatórios por meio da realização do exercício de comparação para verificar pontualmente as distinções existentes entre o precedente paradigma e o caso concreto.⁴¹ Essa verificação ocorre por meio da identificação da ausência de similitude entre os fatos principais que servem de sustentação à *ratio decidendi*. Nesse caso, é verificada alguma questão que afasta a aplicação do precedente.

O *overruling* é uma técnica de superação do precedente em razão da aplicação de novo entendimento. O primeiro relaciona-se à mudança de entendimento do Tribunal prolator do precedente, de modo que o antigo precedente deixa de ser aplicado em razão da atualização do julgamento colegiado.⁴² A fundamentação depende da integração do contraditório tridimensional, uma vez que não se considera fundamentada decisão que se limitar à indicação ou reprodução de norma sem enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador (art. 489, § 1º, inc. I e inc. IV, Código de Processo Civil).

O litígio estrutural demanda uma nova forma de tutela jurisdicional, com participação mais ativa do Poder Judiciário e das partes, que

40 CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de; CAMPOS, Wânia Alice Ferreira Lima. A força vinculante do precedente judicial no sistema jurídico brasileiro. **Revista Jurídica da Seção Judiciária do Estado da Bahia**, v. Ano 6, 2007.

41 *Ibidem*.

42 *Ibidem*.

devem cooperar entre si por meio de constante diálogo. Na interpretação judicial, é intrínseco certo grau de criatividade⁴³ que encontra limites no ordenamento jurídico, nos princípios aplicáveis ao exercício hermenêutico e na técnica processual.

6 Conclusão

Os litígios estruturais que demandam processos estruturais possuem características peculiares que possibilitam a releitura e a reorganização de alguns institutos jurídicos, porém, não se admitem a violação de normas e institutos garantidores do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, a interpretação do direito, enquanto exercício hermenêutico, encontra seus limites na preservação do núcleo duro das normas fundamentais que constituem os alicerces do Estado Democrático de Direito. Esse núcleo é formado por princípios e garantias que não podem ser flexibilizados ou relativizados, salvo raríssimas exceções devidamente justificadas, pois representam estrutura basilar que sustenta todo o ordenamento jurídico e assegura legitimidade do sistema. Entre essas normas inegociáveis, destacam-se os princípios da segurança jurídica, do devido processo legal, do devido processo constitucional, da ampla defesa, do contraditório, da cooperação, da legalidade, cujas funções primordiais são garantir a estabilidade, previsibilidade e proteção dos direitos fundamentais.

A hermenêutica jurídica aplicada a um processo estrutural, que decorre da evolução do direito, embora permita uma leitura dinâmica e adaptativa das normas para atender às exigências contemporâneas, não pode violar esses pilares, sob pena de comprometer a integridade do sistema jurídico e o equilíbrio democrático. É nesse ponto que o respeito aos precedentes judiciais obrigatórios constituiu um elemento

43 CAPPELLETTI, Mauro. **Juizes legisladores?** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999. p. 20.

essencial para a consolidação da segurança jurídica e a integridade do ordenamento jurídico. Assim, a flexibilização inerente aos processos estruturais deve buscar o equilíbrio entre o processo criativo típico do exercício hermenêutico e das peculiaridades dos processos estruturais e a proteção dos direitos fundamentais e respeito à integridade do sistema jurídico.

O limite interpretativo e a possibilidade de adaptação nos processos estruturais não estão na literalidade das normas, mas na fidelidade aos valores essenciais que asseguram a coesão e a legitimidade do Estado Democrático de Direito, funcionando como um contraponto à discricionariedade e ao arbítrio. Da mesma forma, a relevância dos processos estruturais e da necessidade de atualização e acompanhamento da evolução do direito não pode deixar de sopesar valores constitucionais fundamentais de estruturação do Estado Democrático de Direito.

Por fim, ao valorizar os precedentes judiciais, reforça-se não somente a legitimidade do Poder Judiciário, mas a função do direito como elemento estruturante de uma sociedade justa e equitativa, sem desprezar o Poder Executivo e o Poder Legislativo. A observância dos precedentes judiciais, assim, não se resume a uma questão de técnica jurídica, mas se afirma como pilar essencial para integridade da ordem constitucional.

Referências

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica**: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Direito processual constitucional**: aspectos contemporâneos. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BAHIA, Alexandre de M. F.; NUNES, Dierle; PEDRON, Flávio. Precedentes no novo CPC: é possível uma decisão correta? **Jusbrasil**, 27 jul. 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/precedentes-no-novo-cpc-e-possivel-uma-decisao-correta/212919680>. Acesso em: 25 jul. 2025.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral do processo constitucional. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 90, p. 69-170, 2004. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/4>. Acesso em: 22 jul. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **Controle de constitucionalidade brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BELLESINI, Iuri Sverzut. **(Livre) convencimento motivado?** uma visão de consenso. **Jus.com.br.**, 17 ago. 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/84694/livre-convencimento-motivado-uma-visao-de-consenso>. Acesso em: 24 jan. 2025.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 45**. Relator: Min. Celso de Mello. Número Único: 0003880-63.2003.0.01.0000. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2175381>. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRÊTAS, Ronaldo de Carvalho Dias. **Processo constitucional e Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de; CAMPOS, Wânia Alice Ferreira Lima. A força vinculante do precedente judicial no sistema jurídico brasileiro. **Revista Jurídica da Seção Judiciária do Estado da Bahia**, v. Ano 6, 2007.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Nothfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DAVID, René. **Os grandes sistemas do direito contemporâneo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 16. ed. São Paulo. Coedição Malheiros, 2023.

DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do processo**. Disponível em: https://edisdisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5963561/mod_resource/content/1/Dinamarco%20-%20Teoria%20Geral%20do%20Processo.pdf. Acesso em: 24 jan. 2025.

DUGUIT, León. **Fundamentos do direito**. São Paulo: Ícone, 2006.

FAZZALARI, Elio. **Istituzioni Di Diritto Processuale, Quinta Edizione**, Padova: CEDAM – Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1989.

GONÇALVES, Aroldo Plínio. **Técnica processual e teoria do processo**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coord.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Gen-Forense, 2011.

GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria geral do processo**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

LEMBI, João Lucas Cavalcanti. **O novo Código de Processo Civil e a assimilação do sistema de precedentes**: considerações acerca da democraticidade do novo CPC. Dissertação (Mestrado em Instituições Sociais, Direito e Democracia), Universidade Fumec, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: https://repositorio.fumec.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/810/joao_lembi_mes_dir_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 22 ago. 2022.

LUHMANN, Nicklas. **Sociologia do direito I**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

LUHMANN, Nicklas. **Sociologia do direito II**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985.

MACEDO, Fernanda dos Santos. **O convencimento do juiz e a motivação das decisões judiciais**. Disponível em: <http://www.processoscoletivos.net/~pcoletiv/ponto-e-contraponto/667-o-convencimento-do-juiz-e-a-motivacao-das-decisoes-judiciais>. Acesso em: 25 maio 2020.

MARINONI, Luiz Guilherme. **A força dos precedentes**: estudos dos cursos de Mestrado e Doutorado em Direito Processual Civil. 2. ed. rev. atual. amp. Salvador: Juspodivm, 2012.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MEDEIROS NETO, Elias Marques de Medeiros; MACHADO, Pedro Antonio de Oliveira. Princípio da cooperação no processo civil. **Revista Thesis Juris**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 163-191, jan.-abr. 2016. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/thesisjuris/article/view/9071/3898>. Acesso em: 20 jul. 2025.

- MEDINA, José Miguel Garcia. **Direito processual civil moderno**. 2. ed. rev. atual. amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1998.
- MENDES, Gilmar. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **Do espírito das leis**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- NÉRY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Novo Código de Processo Civil comentado** – Artigo por artigo. Salvador: JusPodivm, 2016.
- NOJIRI, Sérgio. **O dever de fundamentar as decisões judiciais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- SALGADO, Joaquim Carlos. **A ideia de justiça no mundo contemporâneo**: fundamentação e aplicação do Direito como *maximum* ético. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- SALGADO, Joaquim Carlos. A necessidade de filosofia do direito. **Revista da Faculdade de Direito**, Belo Horizonte, UFMG, v. 31, n. 30-31, p. 13-19, 1987-88. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1021>. Acesso em: 15 jun. 2022.
- SANTOS, Camila Perez Yeda Moreira dos Santos. **Processo estrutural**: controle jurisdicional de políticas públicas. São Paulo: Almedina, 2021.
- VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2020.

Este livro foi composto nas fontes Argumentum e Chiron Hei HK,
e impresso em novembro de 2025, na Gráfica Formato,
em Belo Horizonte (MG).

Processo estrutural comparado mostra, com rigor e linguagem direta, como desenhar e conduzir processos estruturais no Brasil. Fruto de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG, a obra integra fundamentos, métodos e casos para litígios multipolares, enfatizando governança, participação e monitoramento duradouro. Explora o papel do Ministério Público de Contas, a migração para procedimentos administrativos estruturantes, as potencialidades dos Tribunais de Contas e uma leitura crítica do PL nº 3/2025. Realça a força dos precedentes obrigatórios para segurança jurídica e coerência decisória. É guia conciso para auditores, membros e servidores dos Tribunais de Contas, gestores públicos e pesquisadores diante de problemas complexos e irradiantes, orientando soluções concertadas e sustentáveis nas administrações públicas nacionais e subnacionais.

