


DEMANDAS ESTRUTURAIS: POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

STRUCTURAL DEMANDS: POSSIBILITY OF PARTICIPATION BY AUDIT COURTS

 doi.org/10.5212/RBDJ.v.6.0012

Taís Fernanda Kusma*

 <https://orcid.org/0000-0002-4899-8717>

 <http://lattes.cnpq.br/858745753091512>

Recebido em 21/07/2023

Aceito em 05/08/2023

RESUMO: As demandas estruturais são marcadas por algumas características específicas, tais como a complexidade e a multipolaridade, uma vez que, nesse tipo de processo, são inúmeros os atores envolvidos. O trabalho desenvolvido busca analisar a possibilidade de participação do Tribunal de Contas nos processos estruturais, a partir do reconhecimento da abertura dialógica que marca essas demandas. Para tanto, o trabalho foi desenvolvido valendo-se do método de abordagem lógico-dedutivo, por meio de pesquisa teórica; bem como utilizou-se a técnica documental indireta, consistente em revisão bibliográfica. O artigo se estrutura em três seções, a primeira, de forma breve, apresenta a demanda estrutural com foco nos atores participantes; a segunda, aborda questões relativas às competências e instrumentos de que dispõem os Tribunais de Contas; a terceira, por fim, analisa a viabilidade de participação das Cortes de Contas nas demandas estruturais. A partir da análise feita, constatou-se ser possível essa participação, bem como foram delineadas as suas formas e momentos.

Palavras-chave: Demanda estrutural. Tribunais de Contas. Litígios complexos. Auditoria Operacional. Processo estrutural.

ABSTRACT: The structural demands have some specific characteristic, such as complexity and multipolarity, considering the multiple actors

* Mestranda em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (ingresso no 2º semestre de 2022) e pós-graduanda em Direito Público (UNIMAIS). Possui graduação em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2014) e pós-graduação em Direito Ambiental (UFPR, 2015) e em Direito Penal e Criminologia (UNINTER, 2019). Assessora no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. E-mail: tais.kusma@gmail.com.

involved. This article aims to analyse if it is possible that Court of Accounts participate in structural demands, considering dialogical opening that characterizing these demands. Therefore, this paper was developed using the logical-deductive method of approach through theoretical research, as well as the indirect documentary technique. The article is structured in three sections, the first one presents briefly the structural demands, focusing on the main actors; the second one explains the competences and instruments of fiscalization that the Court of Accounts can count on. Finally, the third one analyzes if it is possible the participation of the Accounts Courts in the structural demands. Based on the results, it was verified that this participation was possible, as well were explicitated the forms and moments of that.

Keywords: Structural demand. Court of Accounts. Complex disputes. Performance audit. Structural process

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As demandas estruturais, em razão de suas características, envolvem um grande número de interesses, muitas vezes opostos, e, como consequência, um grande número de atores também. Atores que vão além das tradicionais partes “autor e réu”, mas que envolvem a Administração Pública em suas mais diversas formas de representação.

Como procedimento ainda em estudo e desenvolvimento, inúmeros são os questionamentos acerca das demandas estruturais, suas características, partes envolvidas, forma de condução do processo, instrumentos (adaptados) do processo civil clássico, procedimentos, etc.

E uma das questões que talvez mais caracterize a demanda estrutural é justamente a multipolaridade ou característica policêntrica. A fim de viabilizar a participação de todas as pessoas interessadas ou de alguma forma possivelmente atingidas, quer seja pelo problema estrutural, quer seja pelas futuras medidas estruturantes a serem implementadas, a abertura dialógica se mostra fundamental.

É a partir da análise dessa condução dialógica dos processos, das partes e atores que devem (ou podem) participar das demandas estruturais, que surgiu o problema que ora se investiga.

É possível a participação dos Tribunais de Contas Brasileiros nas demandas estruturais?

E a resposta a tal indagação perpassa, necessariamente, pelo estudo acerca das Cortes de Contas, notadamente, das suas competências, a fim de que se possa identificar se existe interesse e legitimidade (aqui não entendida no sentido processual) nessa participação.

Dessa forma, o trabalho foi desenvolvido em três pilares fundamentais.

O primeiro retomou de forma breve e pontual alguns conceitos e características afetas às demandas estruturais; além disso, foi dada ênfase à condução dialógica de tais demandas.

No segundo foi explorada a relação entre os Tribunais de Contas, com base na análise precípua das competências constitucionalmente atribuídas a tais órgãos; bem como no estudo dos instrumentos de fiscalização, com ênfase nas auditorias operacionais.

Por fim, a partir dos elementos observados nos itens anteriores, constatou-se a possibilidade de participação das Cortes de Contas nas demandas estruturais em que houver correlação entre o objeto do litígio e as atividades/competências do órgão. Foram indicadas, de maneira ainda breve, as formas e momentos de participação, a título de sugestão, uma vez que o estudo se encontra ainda em fase inicial.

Para desenvolvimento da pesquisa, utilizou-se o método lógico-dedutivo, bem como a técnica documental indireta, consistente na revisão bibliográfica dos autores renomados em relação ao tema abordado.

PROBLEMAS ESTRUTURAIS E SUAS CARACTERÍSTICAS

O conceito de processo estrutural pressupõe o de problema estrutural, que, por sua vez, define-se pela existência de um estado de desconformidade estruturada, ou seja, de “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” (DIDIER, 2020, p. 104).

Os litígios estruturais são “litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, de significativa penetração social, opera”. É mais comum que esses litígios envolvam a estrutura pública, uma vez que estas afetam a vida de um número considerável de pessoas e o seu funcionamento não pode simplesmente “ser eliminado” (VITORELLI, 2023, p. 63).

Tratam-se de litígios coletivos irradiados¹, posto que o litígio estrutural ocorre no contexto de uma violação que afeta subgrupos sociais diversos, de forma e intensidade diferentes; havendo a possibilidade, inclusive, de que isso ocorra de modos distintos, a ponto de que determinado grupo possa ser beneficiado com a questão, buscando a manutenção do *status* posterior à violação e se volte contra a pretensão da sociedade (VITORELLI, 2023, p. 67-8).

Nesse sentido, pode-se dizer que litígios estruturais são policêntricos, caracterizados, então, pela “presença simultânea de vários centros de interesses juridicamente protegidos no mesmo conflito” (VITORELLI, 2023, p. 69).

¹ Embora nem todo litígio coletivo irradiado seja estrutural, todo litígio estrutural é um litígio coletivo irradiado. E para fins deste trabalho, adota-se como conceito de litígio coletivo irradiado, aquele proposto por Vitorelli (2023, p. 45), sendo o qual, são aqueles em que “[...] a sociedade atingida é lesada de modos qualitativa e quantitativamente distintos entre os seus integrantes, dando origem a subgrupos que não compõem uma comunidade, não têm a perspectiva social e não serão atingidos, da mesma forma e com a mesma intensidade, pelo resultado do litígio.”

Assim, não se mostra adequada a sistemática processual “comum” que busca enquadrar os atores processuais em autor e réu. A bem da verdade, existem zonas de interesse que ora se sobrepõem parcialmente, ora se opõem em determinados contextos.

Para Arenhart (2022a), os problemas estruturais apresentam quatro características: complexidade, multipolaridade, recomposição institucional e prospectividade.

A complexidade, no sentido ora empregado, não diz respeito ao conceito de “questão de difícil solução”. Em verdade, relaciona-se a uma forma de sistema peculiar, em que a “estrutura emerge espontaneamente como resultado de interações entre os elementos componentes” mesmo diante de novas informações (ARENHART, 2022a, p. 63). Logo, cuida-se de um sistema cujos componentes e (inter)relações fazem surgir comportamentos coletivos complexos.

A multipolaridade, por sua vez, faz referência a litígios policêntricos, ou seja, que possuem vários polos diferentes de conflitos, sendo que todos eles têm relevância para o processo (ARENHART, 2022a, p. 72-3).

Por meio da recomposição institucional, exige-se do Poder Judiciário a habilidade de “readequar elementos em alguma medida consolidados ou arraigados no mundo dos fatos, devendo agir de maneira ativa e criativa para esse fim” (ARENHART, 2022a, p. 80).

Por fim, a quarta característica é a da prospectividade, uma vez que a atividade jurisdicional nas demandas estruturais estará focada, em ampla dimensão, no futuro, “procurando servir como mola propulsora para mudanças de comportamento gerais e continuadas” (ARENTHART, 2022a, p. 88).

Para a pesquisa que ora se desenvolve, é a multipolaridade (ou caráter policêntrico) a característica que mais se destaca.

CONDUÇÃO DIALÓGICA DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS

Nos termos estatuídos por Arenhart (2022b, p. 1123) “provavelmente, uma das características mais marcantes do litígio estrutural é a multiplicidade de interesses que se inter-relacionam sobre o objeto do litígio”.

Considerando que o processo estrutural envolve diversos interesses e pontos de vista diferentes, é possível que nem sempre haja um conflito propriamente dito. Isso porque muitas vezes os sujeitos envolvidos convergem quanto à necessidade de resolução de determinado problema; divergem, entretanto, quanto à forma de solução deste.

Para que seja viabilizada a participação dos diversos atores envolvidos no problema em questão, o *design* procedimental comum do processo civil se mostra insuficiente. Isso é, a ideia de que “Tício”, polo passivo, contrapõe-se a “Mévio”, polo ativo, mostra-se insuficiente para tratar dos litígios estruturais complexos.

Nas demandas estruturais são plúrimos os sujeitos processuais, além disso, dadas a complexidade e a fluidez que caracterizam os sujeitos envolvidos - que muitas vezes nem mesmo podem ser indicados individualmente -, faz-se necessário que sejam repensadas as formas de participação e de representação neste tipo de demanda.

Contudo, há muito já se convive com questionamentos atinentes à participação, representação e legitimação, experimentados, de maneira mais ampla, no contexto da tutela coletiva. E as respostas até então atingidas pelo processo brasileiro nem sempre

são satisfatórias, uma vez que se pode dizer que a tendência é “abstrair” as pessoas envolvidas em um litígio metaindividual ou individual de massa e “pessoalizar” os direitos individuais de massa ou metaindividuais, atribuindo-os aos legitimados para a tutela coletiva, tratando-os a partir de então como se direitos individuais fossem (ARENTHART, 2022a, p. 109).

Ocorre que essa resposta não se mostra a melhor alternativa para os processos estruturais, uma vez que defender que a participação pode, em certo grau, ser substituída pela representação cria embaraço à legitimidade da jurisdição (ARENTHART, 2022a, p. 109).

Isso faz com que surja a necessidade do controle de representatividade nas demandas estruturais, ou seja, surge a imposição de que sejam envidados esforços e estipuladas medidas para que a representatividade ocorra de maneira adequada.

E, ao lado dessas exigências, mostra-se pertinente que o Poder Judiciário procure ampliar seus canais de debate, naquilo que Arenhart (2022a, p. 119) chama de “abertura dialógica”.

Busca-se a combinação dos elementos participação direta de grupos reduzidos (ou de especialistas no tema objeto da demanda) e a representação adequada dos outros grupos e interesses. E a viabilização dessa situação é ponto ainda desafiador, que enseja a utilização de ferramentas de gestão processual.

Como exemplos de instrumentos já existentes no Direito Processual Civil que podem ser utilizados, ainda que com adaptações, nas demandas estruturais, podem ser listados a figura do *amicus curiae* e as audiências públicas (BOCHENEK, 2021, p. 163).

O que não se pode permitir é “[...] que grupos de pessoas possam ser atingidos sem que possam ter tido a chance de influir adequadamente na atividade jurisdicional, ou que interesses recebam resposta judicial claramente divorciada daquilo que seria de se esperar” (ARENTHART, 2022a, p. 117).

No ponto, surge outra questão: não basta propiciar a participação (ou representação) dos grupos e indivíduos interessados, é preciso que eles tenham a chance de influir na decisão, e mais, que a decisão adotada tenha aderência com a realidade, com os interesses existentes e seja passível de implementação efetiva.

E para isso, a fim de garantir a efetividade e a viabilidade das medidas a serem adotadas, a ampliação do debate deve ser a máxima possível. O processo estrutural se assemelha a uma ampla arena de debate, e não poderia ser diferente, notadamente, quando se tratam de assuntos que interferem nas políticas públicas (ou inexistentes, ou existentes, mas ineficientes/ineficazes).

Ao tratar de políticas públicas, cumpre rememorar que o ciclo dessas políticas envolve, de forma simplificada, cinco fases ou estágios: construção de agenda, formulação da política, processo decisório, implementação e avaliação². Sendo que em todos

² Em que pese não haja, na doutrina, consenso quanto às etapas, parece ser comum às propostas as fases de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. A partir dessa estrutura básica, alguns autores fazem certos desdobramentos ou apresentam denominações específicas, ZAGURSKI, Adriana Timoteo dos Santos; PAMPLONA, Danielle Anne; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **O tonel das danaides: judicialização e políticas públicas de saúde no Brasil - uma contribuição a partir da teoria dos diálogos institucionais**. 2017. 297 p. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <https://arquivo.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos//00006c/00006c10.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2023.

eles, mas em especial nos três primeiros, a participação dos mais variados agentes (ou atores) é de suma importância para garantia da sua concretização.

Quando essa temática é trazida para discussão dentro do Poder Judiciário o mesmo deve ser observado. Qualquer escolha relativa às políticas públicas, exige que sejam ouvidos os interessados ou impactados por essas políticas, tanto atores da sociedade civil, quanto os agentes ou órgãos estatais que atuarão, de alguma forma, para implementação dessas políticas.

Assim, ao presente trabalho, mais do que focar nas formas de participação e de representação, volta-se a atenção aos sujeitos, em especial, estatais, que podem (ou devem) participar das demandas estruturais.

Sobre o assunto, interessante trazer que a multipolaridade (ou caráter policêntrico) e a complexidade relacionam-se, inclusive, “[...] o atendimento de necessidades materiais variadas e múltiplas e a atuação de órgãos estatais diversos, com a mobilização relevante do orçamento público e a necessidade de escolhas, muitas vezes, difíceis quanto aos interesses a serem por este atendidos” (LEITÃO, p. 135).

Notadamente, foca-se nos Tribunais de Contas brasileiros e na análise quanto à (im)possibilidade de sua participação em tais demandas.

Contudo, antes que se possa analisar a viabilidade da participação dos Tribunais de Contas, breves apontamentos merecem ser tecidos, de maneira especial em relação às suas competências e atribuições, até mesmo para que se possa determinar se existe interesse e legitimidade (não sob o aspecto processual, mas material) por parte de tais órgãos em figurar como atores dessas demandas.

TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nos moldes constitucionais, ao Tribunal de Contas, em auxílio ao Poder Legislativo, compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (art. 70, *caput*, CRFB).

Para o presente trabalho ganha especial relevância a fiscalização operacional, importante inovação da Constituição de 1988, que corresponde “à introdução das modernas técnicas de auditorias de programas, buscando avaliar a efetividade da gestão pública” (LIMA, 2018, p. 70).

E, nesse cenário, por sua vez, entre os instrumentos de fiscalização de que dispõem os Tribunais de Contas³, destacam-se as auditorias operacionais que permitem “[...] a avaliação sistemática de políticas, programas, projetos, atividades e sistemas governamentais ou de órgãos e unidades jurisdicionados [...]” (LIMA, 2018, p. 70).

Nas auditorias operacionais busca-se o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades

³ Com base no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, são instrumentos de fiscalização: auditorias, levantamentos, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/B9/E5/71/06/9CB3C710D79E7EB7F18818A8/RITCU.pdf>. Acesso em 23 jun. de 2022.

governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública (LIMA, 2018, p. 353-4).

Dividas em auditorias de desempenho e de programas, sendo que nas primeiras examinam-se a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública; e nas segundas, é examinada a efetividade dos programas, políticas e projetos governamentais, avaliando-se a medida na qual produziram os efeitos desejados (LIMA, 2018, p. 354).

As auditorias operacionais, contrapondo-se às auditorias de regularidade (aqui incluídas de conformidade ou contábeis) em que são analisados apenas aspectos de legalidade e legitimidade, vão além e, em razão da análise de critérios⁴ como economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, têm se mostrado importantes instrumentos para avaliação, análise, controle e implementação das políticas públicas⁵.

Em 2020, ocorreu um importante marco no que toca à avaliação de políticas públicas no Brasil: publicou-se a Norma de Auditoria do Setor Público (NBASP) n. 9020, correspondente à GUID 9020 da Intosai (*Internacional Organization of Supreme Audit Institutions*), que trata da convergência dos trabalhos de fiscalização realizados no país ao padrão metodológico internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS).

Nos termos utilizados na NBASP, a “avaliação de política pública é um exame que objetiva avaliar a utilidade dessa política. Ela analisa seus objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos o mais sistematicamente possível, mede seu desempenho visando avaliar sua utilidade” (BRASIL, 2020).

Difere da auditoria operacional, na medida em que, enquanto esta avalia principalmente a economicidade, a eficiência e a efetividade até o nível do resultado imediato; a avaliação de políticas públicas é definida como o exame desses mesmos aspectos e de resultados mais amplos e adicionalmente de impactos globais e socioeconômicos.

Assim, a avaliação de políticas públicas se concentra na relevância e utilidade da política e a escolha de qual será o objeto da avaliação observa, precipuamente, três critérios definidos na Norma: a importância da política sob análise; a possibilidade de medir os diversos “efeitos” da política; e o período desde a implantação da política.

Observa-se, assim, que os Tribunais de Contas brasileiros possuem competência para a fiscalização operacional das entidades da Administração Pública e, para tanto, contam com dois instrumentos em especial: a auditoria operacional e a avaliação das políticas públicas.

O desempenho das atividades relacionadas às políticas públicas e sua avaliação é algo pacífico nos Tribunais de Contas, o que se questiona agora é: de que forma essas

⁴ Além dos “4 E’s” (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade) levam-se em conta as perspectivas de equidade, governança ou sustentabilidade, conforme o objetivo da realização dos trabalhos (*in*: PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR). **Auditorias Operacionais – AOPs**. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/auditorias-operacionais-aops-fiscalizacao/43>. Acesso em 23 jun. 2022.

⁵ A bem da verdade, nos moldes da regulamentação do Tribunal de Contas da União, a atuação dos órgãos de controle se dá por meio da análise, do controle e da avaliação das políticas públicas. A implementação propriamente dita, não é feita diretamente pelas Cortes de Contas (cf. BRASIL, Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial de controle de políticas públicas**. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm>. Acesso em 27 jun. 2022.)

atividades se relacionam, ou poderiam se relacionar, com as demandas estruturais e as políticas públicas lá discutidas.

No ponto em questão, ainda incipientes as discussões, sendo reconhecida por Vitorelli, entretanto, a relação entre auditoria operacional e o processo estrutural (2023, p. 553) à qual ora se acrescenta a avaliação das políticas públicas (NBASP 9020).

POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NAS DEMANDAS ESTRUTURAIS

Como visto nos tópicos anteriores, os Tribunais de Contas desenvolvem relevante papel no que toca ao controle e à avaliação das políticas públicas. Cuidam-se de atividades decorrentes da competência constitucional de fiscalização operacional.

Como instrumentos de fiscalização e/ou avaliação das políticas públicas, existem, principalmente, a auditoria operacional e a avaliação das políticas públicas.

Ocorre que, em regra, as conclusões obtidas por meio da auditoria e da avaliação originam recomendações⁶ que, embora importantes, não possuem caráter vinculante.

Embora consistam em recomendações construtivas, capazes de contribuir significativamente para sanar as deficiências ou problemas identificados, passíveis inclusive de monitoramento, elas não possuem efetividade plena, porquanto não “obrigam” o gestor a observá-las ou implementá-las.

Dessa forma, o que se pode observar muitas vezes, é a existência de um trabalho minucioso no que diz respeito à auditoria ou avaliação de determinada política pública, sem que, contudo, haja um resultado prático efetivo.

Por outro lado, analisando as demandas estruturais, observa-se a existência de inúmeros processos em que a participação do Tribunal de Contas (da União ou estadual) teria sido salutar, na medida em que haveria a contribuição do órgão responsável pela fiscalização não só operacional, mas também financeira e orçamentária.

Assim, a junção de ambas as formas de controle, externo e judicial, no que diz respeito às políticas públicas, parece não só possível como recomendável em determinadas situações em que haja convergência de interesses e de competências.

FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NAS DEMANDAS ESTRUTURAIS

Uma das primeiras maneiras que o Tribunal de Contas pode participar das demandas estruturais é por meio da apresentação de documentos ou informações.

Essa participação pode se dar de forma indireta desde o momento da propositura da petição inicial estrutural, quando, por exemplo, o autor da ação apresentar, como forma de instruir a exordial, determinados elementos ou documentos obtidos na Corte de Contas (a exemplo de um relatório de auditoria operacional).

⁶ Ressalva-se que o Tribunal de Contas da União mescla recomendações com determinações, de forma a explicitar quais medidas são compulsórias para o gestor.

Ou, ainda, de forma mais direta, quando, por exemplo, o juiz em uma demanda estrutural determinar a intimação do Tribunal de Contas competente para que preste informação ou apresente documentos (se deles dispuser) acerca de dados relevantes ao objeto da demanda, ou, também, para que indique se existe em trâmite perante o Órgão, procedimentos envolvendo a questão e/ou gestores envolvidos no litígio estrutural em análise.

Em uma segunda forma de participação, seria possível a intimação do Tribunal de Contas para, querendo (leia-se havendo interesse e legitimidade, aqui no sentido material, de competência), acompanhar o processo estrutural, quer seja participando das audiências, tomando ciência das petições, do acordo e/ou medidas estruturantes, quer seja peticionando.

Essa participação poderia se dar ou pelo pedido das partes (na inicial caso requerida pelo autor, em audiências ou outros momentos processuais se requerida pela parte passiva ou terceiros) ou de ofício pelo próprio magistrado quando do recebimento da inicial.

Dependo da situação envolvida no litígio, é possível que o Tribunal de Contas possua documentos e procedimentos em trâmite ou arquivados acerca da questão ou, até mesmo, em relação ao gestor, no tocante a atos que digam respeito à matéria.

Dessa forma, medidas que antes estariam restritas ao âmbito do controle exercido pela Corte de Contas poderão ser levadas ao Poder Judiciário, servindo de fundamento para adoção de providências, instrução processual, solicitação de informação, determinações, etc. De maneira a unificar as análises até então segmentadas da questão, bem como, de garantir maior efetividade às determinações e recomendações eventualmente exaradas.

Em caso negativo, a partir da ciência da situação narrada, pode o Órgão fiscalizador entender ser o caso de tomar medidas também na esfera de sua atuação a fim de averiguar o caso e adotar deliberações pertinentes, o que, considerando que haverá conhecimento do deslinde do processo existente, dar-se-á de forma certamente mais assertiva.

Ademais, mostra-se bastante palpável a intervenção dos Tribunais de Contas na segunda fase da demanda estrutural, qual seja, a de implementação das medidas estruturantes, a depender do conteúdo destas.

No ponto, ressalta-se que entre as diversas formas (e classificações) da atuação dos Tribunais de Contas, 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 (LIMA, 2018).

Ou seja, é possível que a atividade de controle se desenvolva de forma simultânea à atuação do gestor público.

Essa forma de atuação, quando conjugada com a implementação das medidas estruturantes, parece ser bastante promissora, no sentido de aumentar a efetividade e a eficácia destas, minimizar determinados riscos e prevenir erros, fraudes ou condutas indesejadas.

Cumprido salientar, contudo, que a possibilidade de participação dos Tribunais de Contas em determinadas demandas estruturais não afasta, por óbvio, a independência entre os Poderes/órgãos, tampouco entre as esferas de responsabilização.

Em outras palavras, a existência de determinada ação estrutural em que discutido um problema estrutural e/ou estabelecido acordo e medidas estruturantes, não obsta a atuação da Corte de Contas, sobretudo no que diz respeito à eventual responsabilidade, dever de prestar contas e imposição de sanções.

Há que se observar os limites impostos pela independência dos Poderes, da previsão constitucional das competências dos Tribunais de Contas, bem como os princípios institucionais que os regem, tais como da autonomia e independência funcional.

Lado outro, defende-se que a existência (e em especial o cumprimento/implementação) da ação estrutural e de medidas estruturantes devem ser levados em consideração em caso de eventual fiscalização do Tribunal de Contas.

Cuida-se, inclusive, de observar os princípios que regem a própria Administração Pública, como o da supremacia do interesse público e o da eficiência.

Ora, se determinada matéria está sendo abordada em demanda à qual foi dado tratamento estrutural, estão sendo ouvidos os atores (estatais ou não) interessados, respeitados contraditório e ampla defesa, em que se busca primordialmente o estabelecimento de medidas que solucionem o estado de desconformidade encontrado, não há como tal fato ser ignorado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há dúvidas do enorme desafio enfrentado pelo Poder Judiciário quando provocado a se manifestar sobre problemas estruturais.

O processo estrutural existe para lidar de forma apropriada com essas questões, e o seu aprimoramento vem ocorrendo constantemente, por meio de novas iniciativas, pesquisas, compartilhamento de informações e experiências, de modo a tornar ainda mais efetiva, célere e democrática a decisão judicial em tais casos.

A ampla participação, com o Poder Judiciário se tornando verdadeira arena de debates e construções, é uma das características e, ao mesmo tempo, desafio das demandas estruturais.

Na tentativa de contribuir para essa ampliação de participação, analisou-se a possibilidade de o Tribunal de Contas integrar os atores que cooperam no processo estrutural.

A partir da identificação da competência constitucional de fiscalização operacional e sua relação com a efetivação e avaliação das políticas públicas, quer seja por meio da auditoria operacional, quer seja via controle das políticas públicas (NBASP 9020), foi possível observar a viabilidade da participação dos Tribunais de Contas nas demandas estruturais.

Os pontos seguintes, ainda merecedores de aprofundamento, são, primeiramente, de que forma e em quais momentos, essa participação pode ocorrer; e em segundo

momento, a análise quanto à interrelação entre determinada temática seja objeto tanto de litígio estrutural quanto de eventual procedimento fiscalizatório pelo Tribunal de Contas.

Identificaram-se como formas de participação a apresentação de documentos ou informações; a possibilidade de intimação do Tribunal de Contas para acompanhamento do processo estrutural e seus atos; a participação na segunda fase, quando do implemento das medidas estruturantes pelas partes.

Contudo, nada impede que sejam desenvolvidas outras atividades ou formas de participação, respeitadas questões relativas à independência dos Poderes e autonomia do órgão.

Por fim, necessário que se reconheça a existência de inúmeros pontos ainda dignos de análise e aprofundamento, a fim de que os processos estruturais sejam implementados com excelência, e que o diálogo presente nesses processos possa contar com outros órgãos, tais como o Tribunal de Contas, possibilitando uma análise ainda mais assertiva da questão, e a obtenção de uma solução adequada, eficaz, razoável e proporcional ao litígio tratado.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. **Processos estruturais**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2022b.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. **Processos estruturais**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2022b, p. 1123-1145.

ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomsom Reuters, 2022a.

BOCHENEK, Antônio César. Demandas Estruturais: flexibilidade e gestão. Brasília: **ReJuB - Revista Judicial Brasileira**. V. 1 n. 1., p. 155-178, 2021. Disponível em: <https://revistadaenfam.emnuvens.com.br/renfam/article/view/81>. Acesso em: 26 jun. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm/. Acesso em: 26 jun. 2023.

BRASIL. **NBASP 9020** – Avaliação de políticas públicas. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-9020-Avaliacao-de-Politiclas-Publicas.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2023.

BRASIL, Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial de controle de políticas públicas**. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politiclas-publicas.htm>. Acesso em: 27 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Regimento interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília : TCU, Secretaria Geral da Presidência, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/regimento-interno>.

tcu.gov.br/data/files/5A/54/AE/28/EE157810ED256058E18818A8/RITCU.pdf. Acesso em: 26 jun. 2023.

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, jan./mar. 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: 22 jun. 2023.

LEITÃO, Emiliano Zapata de Miranda. Demanda estrutural: Estudo de caso da praia do Jacaré em João Pessoa – PB. In: BOCHENEK, Antônio César (coord.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade**: Casos práticos analisados no Mestrado da Enfam. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2022, p. 121-142.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo**: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR). **Auditorias Operacionais – AOPs**. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/auditorias-operacionais-aops-fiscalizacao/43>. Acesso em 23 jun. 2023.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023.

ZAGURSKI, Adriana Timoteo dos Santos; PAMPLONA, Danielle Anne; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **O tonel das danaides**: judicialização e políticas públicas de saúde no Brasil - uma contribuição a partir da teoria dos diálogos institucionais. 2017. 297 p. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos//00006c/00006c10.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2023.