

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO PROFISSIONAL

TAÍS FERNANDA KUSMA

AMPLIAÇÃO DIALÓGICA NAS DEMANDAS ESTRUTURAIS: POTENCIALIDADES
E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

PONTA GROSSA

2024

TAÍS FERNANDA KUSMA

AMPLIAÇÃO DIALÓGICA NAS DEMANDAS ESTRUTURAIS: POTENCIALIDADES
E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual de Pontas Grossa, para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de pesquisa: Teorias e Práticas Jurídicas na Proteção de Direitos Fundamentais e Promoção de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Cesar Bochenek

PONTA GROSSA

2024

K97 Kusma, Taís Fernanda
Ampliação dialógica nas demandas estruturais: potencialidades e desafios da participação dos Tribunais de Contas / Taís Fernanda Kusma. Ponta Grossa, 2024
.
176 f.
Dissertação (Mestrado Profissional em Direito - Área de Concentração: Teorias e Práticas Jurídicas em Perspectiva Translacional), Universidade Estadual de Ponta Grossa.
Orientador: Prof. Dr. Antônio César Bochenek.
1. Demandas estruturais. 2. Tribunal - contas. 3. Processo estrutural. 4. Políticas públicas. 5. Participação. I. Bochenek, Antônio César. II. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Teorias e Práticas Jurídicas em Perspectiva Translacional. III.T.

CDD: 340



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
Av. General Carlos Cavalcanti, 4748 - Bairro Uvaranas - CEP 84030-900 - Ponta Grossa - PR - <https://uepg.br>

TERMO

TERMO DE APROVAÇÃO

TAÍS FERNANDA KUSMA

"AMPLIAÇÃO DIALÓGICA NAS DEMANDAS ESTRUTURAIS: POTENCIALIDADES E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS"

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Ponta Grossa 31 de agosto de 2024

Membros da Banca:

Prof. Dr. Antônio César Bochenek - (UEPG) – Presidente

Documento assinado digitalmente
 **RESHAD TAWFEIQ**
Data: 13/12/2024 10:39:58-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Reshad Tawfeiq – (UEPG)

Documento assinado digitalmente
 **ANGELA CASSIA COSTALDELLO**
Data: 12/12/2024 19:10:03-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Angela Cássia Costaldello – (UFPR)

À minha mãe, que me ensinou a contar nos dedos
À minha família, que me ensinou a fazer conta de cabeça
À minha avó, que me ensinou a contar com Deus
E ao meu namorado e amigos, que são aqueles com quem sempre conto

AGRADECIMENTOS

A jornada de um pesquisador é um caminho que em muitos momentos se percorre sozinho, mas não precisa ser solitário. Graças a essas pessoas, mesmo nos momentos de introspecção e de escrita, sempre me senti acompanhada.

À minha mãe, meu maior exemplo, por todo amor, carinho e suporte, desde sempre. Mais do que me ensinar as coisas básicas da vida, foi a pessoa que fez eu me apaixonar pela leitura quando, ainda criança, nosso momento de maior afeto eram as histórias lidas antes de dormir. Foi também a pessoa que sempre acreditou na educação – e mais – no ensino público, me incentivando a ingressar em uma universidade pública de qualidade. Não bastasse tudo isso, é a mulher em quem me inspiro, é a pessoa em quem confio, e a professora que me fez querer seguir o caminho acadêmico. Além de agradecer, aproveito para pedir desculpas. Se um dia eu critiquei as incontáveis horas que você dedicava à escola e aos seus alunos, hoje te entendo. Não à toa minha escolha de seguir seus passos, que hoje faz de mim pesquisadora e professora também. Não existem palavras suficientes para agradecer tudo que fez por mim e que significa para mim, só posso dizer que te amo.

Às mulheres da minha vida, vó Nair, tia Nane e Estela, agradeço pelo apoio e amor incondicional. Com vocês aprendo todos os dias o verdadeiro significado de família, sei que nunca estive ou estarei sozinha e que essa conquista é nossa. Esses agradecimentos não suprem a ausência dos últimos anos, mas são a forma que encontrei para mostrar minha gratidão e o quanto me sinto privilegiada por tê-las em minha vida, minhas duas mães e minha prima-irmã-afilhada, minha estrelinha. Vocês iluminam minha vida e sei que a proteção que me dão guia meus passos e caminho.

Ao meu padrasto, pelo exemplo, torcida e apoio. Ainda não é o momento de me chamar de “doutora” como tanto me provoca, mas é mais um passinho nesse caminho. Obrigada, inclusive, por hoje cuidar da minha mãe, o que me deixa mais tranquila para continuar trilhando meu caminho que, por ora, me distanciou.

Ao meu namorado, meu maior incentivador, por toda paciência, cumplicidade, dedicação, momentos de oitiva e discussão, por ser praticamente um coautor da dissertação. São anos de parceria em todos os setores da vida – e agora também acadêmica -, sem o seu cuidado, estímulo e compreensão, este trabalho não seria possível. Obrigada por mais uma vez acreditar em mim e não me deixar esmorecer mesmo nos momentos mais difíceis. A você meu eterno carinho e admiração.

Aos meus sogros, minha família aqui em Ponta Grossa, por todo cuidado e atenção, por terem me acolhido e me proporcionado um pouco de normalidade em meio às loucuras do Mestrado, por serem tão especiais e afáveis.

Às minhas colegas de mestrado e hoje amigas, Denise Antunes, Bruna Olsewski e Hanna Caroline, por todo auxílio, conversas, incentivos, risadas e lágrimas, durante o percurso que percorremos juntas. Há, neste trabalho e na minha trajetória acadêmica, um pouco de cada uma de vocês.

Aos meus amigos e amigas que, além de me incentivarem e sonharem comigo, foram porto seguro, conselheiros, ombro amigo e torcedores. Em especial, à Beatriz e à Gabriela, por não terem me abandonado nos momentos em que estive sobrecarregada e por terem compartilhado comigo sábios conselhos obtidos em suas próprias jornadas acadêmicas, mostrando-me que era possível e gratificante.

Aos amigos membros do grupo “Hans” por terem dividido essa jornada comigo, tornando-a mais leve e prazerosa, e por, mesmo nos momentos de desespero, mostrarem que estávamos todos juntos.

Aos meus colegas e “orientandos do meu orientador”, Douglas e Felipe, pela troca de experiência e de modelos, pela ajuda e apoio.

Ao meu orientador, professor Dr. Antônio Cesar Bochenek, pelo acolhimento desde o momento de troca de orientador, pelos ricos ensinamentos, por me auxiliar e orientar nessa jornada, ampliando meus horizontes e me fazendo ir além.

À Universidade Estadual de Ponta Grossa, praticamente minha segunda casa, por meio do Programa de Pós-Graduação em Direito, por ter me acolhido mais uma vez, permitindo-me o crescimento profissional e acadêmico.

Aos queridos professores da casa, em especial às professoras Dra. Zilda Mara Consalter – minha eterna orientadora – e Dra. Adriana Timóteo Zagurski que tanto contribuíram para a presente pesquisa e que são, e sempre serão, inesgotável fonte de admiração.

À Dra. Érika Luiza Dias Pinto Taborda, minha ex-chefe, por ter me incentivado desde o processo seletivo e ter permitido que eu exercesse minhas funções em teletrabalho com flexibilidade de horários, o que possibilitou que eu ingressasse no Mestrado e conseguisse cumprir os créditos necessários com maior facilidade.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para o desenvolvimento da pesquisa, em especial, àqueles que aceitaram ser entrevistados, pela inestimável contribuição.

RESUMO

O presente trabalho versa sobre a possibilidade de participação dos Tribunais de Contas nas demandas estruturais, e o papel que por eles pode ser desempenhado, considerando, de um lado, suas competências e funções e, de outro, as características desse tipo de demanda. Dessa forma, o objetivo da pesquisa consiste em identificar quais as potencialidades e os desafios para que essa participação ocorra, levando em consideração as peculiaridades das demandas estruturais, os limites de atuação das Cortes de Contas e as necessidades encontradas pelos atores processuais. Permeiam a pesquisa desenvolvida questões como a ampliação da participação e a abertura dialógica; a consensualidade na Administração Pública, tanto na esfera judicial quanto administrativa; a relação entre demandas estruturais e atividade do controle externo e as políticas públicas. Para consecução do objetivo definido, foram utilizados os métodos hipotético-dedutivo, comparativo e observacional, bem como técnica documental indireta, consistente na revisão de literatura e análise de documentos, e documental direta, consubstanciada no estudo de caso, observação e entrevistas. Enfatiza-se que a pesquisa levou em consideração a perspectiva translacional, em que é buscado o diálogo constante entre teoria e prática, em uma verdadeira relação de retroalimentação. A partir da pesquisa realizada, constatou-se ser possível essa participação, sendo identificado, inclusive, um processo em que ela ocorreu. Além disso, com base na análise dos documentos colacionados, do estudo de casos e das entrevistas realizadas, quando compatibilizados com as premissas teóricas estabelecidas, foi possível identificar as potencialidades que esse tipo de participação traz, bem como eventuais desafios e limites para essa atuação. Ao final, sugerem-se formas e momentos de participação, alicerçados nos dados colhidos, nas necessidades indicadas pelos atores processuais e nas especificidades identificadas em relação a esse tipo de demanda.

Palavras-chave: Demandas estruturais. Tribunais de Contas. Processo estrutural. Políticas Públicas. Participação.

ABSTRACT

This work discusses the possibility of participation of the Audit Courts in structural demands, and the role they can play, considering their competencies, functions and the characteristics of this type of demand. Therefore, the objective is to identify the potential and challenges for such participation, taking into account the peculiarities of structural demands, the limits of action of the Courts of Auditors and the needs encountered by procedural actors. The research addresses issues such as expanding participation and fostering dialogic openness permeate the research developed, as well as consensuality in Public Administration, both in the judicial and administrative spheres and the relationship between structural demands, external oversight activity and public policies. To achieve this objective, the study employs hypothetical-deductive, comparative and observational methods, along with indirect documentary techniques, including literature review and document analysis, and direct documentary techniques, such as case studies, observation, and interviews. It is emphasized that the research considered the translational perspective seeking a constant dialogue between theory and practice, creating a true feedback loop. From the research conducted it was observed that such participation is indeed possible, with one legal action being identified where it occurred. Furthermore, based on the analysis of the documents collected, the case studies and the interviews conducted, it was possible to determine the potential that this type of participation brings, as well as possible challenges and limits to this action. The manuscript concludes by suggesting modes and occasions for participation, based on the data collected, the needs indicated by the procedural actors, and the specificities identified in relation to this type of litigation.

Keywords: Structural demand. Court of Accounts. Structural process. Public Policies. Participation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CD	Câmara dos Deputados
CN	Congresso Nacional
CNLB	Conselho Nacional do Laicato do Brasil
COHAPAR	Companhia de Habitação do Paraná
COPEL	Companhia Paranaense de Energia Elétrica
CPC	Código de Processo Civil
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CSC	Comissão de Solução Consensual
DF	Distrito Federal
EC	Emenda constitucional
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
ENFAM	Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados
EVTEA	Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental
FAPES	Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES
FNL	Frente Nacional de Luta Campo e Cidade
IN	Instrução Normativa
INTOSAI	Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i>
JFPR	Justiça Federal do Estado do Paraná
JFRN	Justiça Federal do Estado do Rio Grande do Norte
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MAO	Manual de Auditoria Operacional
MASCS	Métodos adequados de solução de conflitos
METRO DF	Companhia do Metropolitano do Distrito Federal
MME	Ministério de Minas e Energia

MP	Ministério Público
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos
NOVACAP	Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil
NR	Nota Recomendatória
PCS	Procedimento de Contratação Simplificado
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PGM	Procuradoria Geral do Município
PJe	Processo Judicial eletrônico
PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
PROLAR	Companhia de Habitação de Ponta Grossa
SANEPAR	Companhia de Saneamento do Paraná
SecexConsenso	Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos
SecexEnergia	Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações
Segecex	Secretaria-Geral de Controle Externo
SINSENAT	Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Natal
SSC	Solicitação de Solução Consensual
SUDIS	Superintendência Geral de Diálogo e Interação Social
TAG	Termo de Ajustamento de Gestão
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCE	Tribunal de Contas Estadual (ou do Estado)
TCE-PR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná
TCE-RN	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte
TC's	Tribunais de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União
TJPR	Tribunal de Justiça do Estado do Paraná
TJRN	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte
TMA	Transporte público de média e alta capacidade
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
TRT-RN	Tribunal Regional do Trabalho do Rio Grande do Norte
UEPG	Universidade Estadual de Ponta Grossa

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	12
1 CAMINHO METODOLÓGICO DA PESQUISA.....	18
1.1 Mestrado Profissional em Direito.....	18
1.2 Perspectiva translacional.....	19
1.3 Metodologia empregada.....	22
1.4 Coleta de dados e entrevistas.....	23
2 DEMANDAS ESTRUTURAIS.....	26
2.1 Características.....	29
2.2 Condução dialógica e ampliação da participação.....	33
2.3 Consensualidade na Administração Pública.....	38
2.4 Relação com políticas públicas.....	41
3 TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS.....	44
3.1 Perfil constitucional.....	45
3.2 Competências, funções e instrumentos.....	47
3.3 Auditorias operacionais.....	51
3.4 Avaliação de políticas públicas.....	54
3.5 Procedimentos de solução consensual no Tribunal de Contas da União.....	56
3.5.1 Soluções consensuais na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.....	61
4 PROCESSOS ESTRUTURAIS ANALISADOS.....	63
4.1 Caso Urbana.....	66
4.1.1 Acordo de cooperação entre o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte e a Vara Federal.....	69
4.1.2 Relatório de Auditoria n. 001/2021 – TCE-RN.....	71
4.1.3 Análise dos dados obtidos.....	72
4.2 Caso Mobilidade Urbana.....	74
4.2.1 Tribunal de Contas da União.....	76
4.2.2 Tribunal de Contas do Distrito Federal.....	79
4.2.3 Análise dos dados obtidos.....	81
4.3 Caso Ocupação Andorinhas.....	82
4.3.1 Tribunal de Contas do Estado do Paraná.....	84
4.3.2 Análise dos dados obtidos.....	85
5 ANÁLISE QUANTO À POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NAS DEMANDAS ESTRUTURAIS.....	87
5.1 Oitiva dos atores processuais	89
5.2 Potencialidades e desafios dessa participação.....	94
5.2.1 Formas e momentos de participação.....	97
5.2.2 Desafios ou limites à atuação.....	99
5.3 Flexibilidade, cooperação e sensibilidade.....	104
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	108

REFERÊNCIAS	111
ANEXO A - TERMO DE COOPERAÇÃO ENTRE JFRN E TCE/RN.....	120
ANEXO B - RELATÓRIO DE AUDITORIA N. 001/2021 - TCE/RN.....	124
ANEXO C - RELATÓRIO FINAL DO ESTÁGIO DE IMERSÃO PRÁTICO- PROFISSIONAL.....	145
ANEXO D - COMUNICADO DO PROCESSO ESTRUTURAL – OCUPAÇÃO ANDORINHAS.....	171

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A percepção de que, apesar da previsão constitucional dos direitos fundamentais ainda existe um longo caminho a ser percorrido até que haja sua efetivação, fez surgir inúmeras discussões no âmbito jurídico.

Como viabilizar a efetiva garantia ou exercício desses direitos é algo que tem ganhado relevância, em especial quando se trata da sua judicialização.

Mais especificamente, no que diz respeito aos direitos sociais que, via de regra, estão relacionados às políticas públicas, portanto, a um 'fazer' da Administração (em contraposição aos direitos individuais que se relacionam à abstenção, a um 'não fazer').

Assim, a judicialização da política pública embora não seja algo "novo" propriamente dito, tem ganhado novos contornos.

Se inicialmente as questões se restringiam quase que exclusivamente à discussão sobre a possibilidade ou não da intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas, atualmente o debate se mostra mais profundo, com mais nuances.

Isso porque embora amplamente aceito o controle judicial das políticas públicas, o que se verifica na prática é a dificuldade para que isso ocorra de forma efetiva e isonômica.

A partir do reconhecimento de dois pontos fundamentais relativos à judicialização, muitos estudos têm se dedicados sobre a questão.

O primeiro é o fato de que a sentença judicial, por si só, não tem o condão de, automaticamente, gerar mudanças na realidade, no mundo fático. Não por outra razão é bastante comum a existência de cumprimentos de sentença que se prolongam no tempo e encontram inúmeras dificuldades para serem satisfeitos.

O segundo diz respeito à judicialização de diversas ações individuais que interferem na situação global da questão. Por exemplo, as inúmeras ações relativas à saúde e à educação, que podem até garantir para um indivíduo ou grupo de pessoas o acesso a determinado medicamento, procedimento ou vaga (em leito ou escola), no entanto, afetam a política pública da saúde e da educação como um todo, impactando no oferecimento de tais serviços para a coletividade.

Dadas essas questões e analisadas de forma atenta as situações relativas à judicialização das políticas públicas, percebeu-se que o modelo tradicional de

processo não se mostra a melhor alternativa, não sendo adequado o suficiente para trabalhar com as especificidades dessas demandas.

A bem da verdade, tais situações exigem a comunhão de esforços, com a recomposição institucional e uma visão voltada para o futuro, não apenas para uma demanda específica individualmente considerada, tampouco para um fato passado de violação do direito.

Nesse cenário, ganham espaço as demandas estruturais que, de forma sucinta, referem-se às ações judiciais que buscam modificar ou estabelecer estruturas organizacionais ou funcionais de instituições públicas ou privadas. Usadas geralmente para tratar de questões complexas e sistêmicas, em que apenas uma decisão pontual não resolveria o problema de maneira eficaz. Em vez disso, é necessária uma reestruturação ou a implementação de mudanças organizacionais abrangentes.

A partir do estudo acerca das demandas estruturais que surgiu o tema desta dissertação, na busca de novas formas de atuação e/ou ferramentas que possam ser utilizadas, da ampliação dos polos ativos e passivo, da garantia da efetiva participação e da representação dos envolvidos na questão ou que pudessem por ela serem afetados.

Inicialmente, o projeto de pesquisa tinha por objetivo estudar o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas sobre as políticas públicas, com vistas a entender de que forma ele poderia auxiliar na efetivação destas.

Contudo, no decorrer do Mestrado, em razão da alteração de orientador e das matérias cursadas, houve uma mudança no tema.

Depois de ter contato com os estudos sobre demandas estruturais, viu-se ali um campo para potencial desenvolvimento do tema, em especial no que diz respeito à ampliação da participação dos órgãos que compõem a Administração Pública, notadamente os Tribunais de Contas do país.

Destaca-se a atualidade da temática, percebida pela crescente dos estudos e publicações relativas a demandas estruturais; além da sua importância, especialmente quando considerada sua relação com a defesa dos direitos fundamentais e a efetivação das políticas públicas; bem como o seu ineditismo, percebido em razão da inexistência de estudos sobre o tema central – Tribunal de Contas nas demandas estruturais – e a dificuldade identificada, quer seja para a encontrar estudos sobre o assunto, quer seja para colher dados nas entrevistas.

Desse modo, problematizou-se a pesquisa da seguinte forma: é possível a participação dos Tribunais de Contas nas demandas estruturais? E, em caso positivo, de que forma essa participação pode ocorrer? Quais as potencialidades (“vantagens”) dessa participação? Quais os desafios que dela podem advir?

O objetivo geral desse estudo é, portanto, identificar se é possível que os Tribunais de Contas participem das demandas estruturais e quais seriam seus eventuais desafios e potencialidades.

Para alcançá-lo, foram definidos objetivos específicos, que podem ser divididos em três grandes grupos.

O primeiro visa a entender o que são processos e demandas estruturais, identificar suas principais características e averiguar sua relação com a consensualidade administrativa e com as políticas públicas.

O segundo busca apresentar o perfil constitucional dos Tribunais de Contas, por meio do estudo das suas competências, funções e instrumentos, em especial, aqueles relacionados com a consensualidade e as políticas públicas.

Esses dois objetivos guardam relação entre si, na medida em que buscam apresentar aspectos introdutórios e conceituais sobre as demandas estruturais e os Tribunais de Contas, a fim de permitir que seja feita a análise em relação à pertinência da participação destes.

O terceiro, por fim, objetiva analisar demandas estruturais e ouvir atores processuais com a finalidade de identificar se é possível a participação, de que forma e em quais momentos pode ocorrer, quais os benefícios que dela poderão advir e quais eventuais limites ou restrições.

A hipótese inicial era a de que a participação seria possível e recomendável. Ademais, indicava-se não haver uma área ou tema que fosse mais propícia para tal atuação.

Em relação à forma e ao momento, a hipótese indicada era a de que o Tribunal de Contas poderia participar de forma “direta”, por meio de audiências, petições e informações; e que não haveria um momento específico para isso, podendo ocorrer em qualquer fase ou momento processual.

Assim, estabelecidos os objetivos geral e específicos, bem como as hipóteses provisórias, a pesquisa adotou uma abordagem por meio do método hipotético-dedutivo. No que diz respeito aos métodos que indicam os meios técnicos da investigação, foram utilizados o método observacional e o método comparativo.

Para realização das atividades da pesquisa, utilizaram-se as técnicas documental indireta, referente à revisão bibliográfica e estudo de documentos, bem como documental direta, a partir da observação, estudo de caso e entrevista semiestruturadas individuais.

A pesquisa foi desenvolvida tendo em vista a perspectiva translacional do Programa de Mestrado, de maneira que, como melhor detalhado em tópico próprio, foram observados os passos relativos a tal abordagem.

O presente trabalho está dividido em três partes e em cinco capítulos.

A primeira parte, equivalente ao primeiro capítulo, cuida do percurso metodológico percorrido. Assim, apresenta questões básicas relativas ao Programa de Mestrado Profissional em Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa, e a inovadora perspectiva translacional, entendida, em síntese, como a relação bidirecional de teoria e prática, verdadeira simbiose entre elas.

Explana ademais, a área de concentração, linhas e projetos de pesquisa do programa de pós-graduação, de forma a melhor inserir este trabalho dentro das classificações propostas.

Aborda também a indicação e explicação da metodologia empregada, aqui compreendidos métodos e técnicas, a fim de conferir o rigor metodológico necessário, justificar as escolhas realizadas e dar sentido à estrutura utilizada para o trabalho.

A segunda parte, que trata dos aportes teóricos, subdivide-se em dois capítulos.

O primeiro (segundo capítulo da dissertação), encarrega-se de trazer os aspectos teóricos e conceituais relativos às demandas estruturais. Apresenta suas principais características, a necessidade de condução dialógica e ampliação da participação – traço marcante desse tipo de demanda – e sua relação com a consensualidade na Administração Pública e políticas públicas, sendo estas, inclusive, o fio condutor do trabalho.

O segundo capítulo desta parte, terceiro da dissertação, introduz aspectos relativos aos Tribunais de Contas. Inicia destacando o seu perfil constitucional após 1988 e aborda – ainda que de forma breve – suas competências, funções e instrumentos de fiscalização.

Entre estes últimos, destacam-se os relacionados à fiscalização operacional, a saber, as auditorias operacionais, a avaliação de políticas públicas e a solução consensual no âmbito do Tribunal de Contas da União.

Os dois capítulos teóricos somados têm o objetivo de fornecer premissas para a análise subsequente. Por meio deles, poder-se-á observar a relação entre as atividades desenvolvidas pelos Tribunais de Contas, em especial as relativas à fiscalização operacional, e o objeto e características das demandas estruturais.

Estabelecida, assim, uma espécie de aderência temática em relação a ambos os institutos – demandas estruturais e fiscalização operacional -, bem como em relação aos órgãos respectivos – Poder Judiciário e Tribunal de Contas.

A terceira parte adentra em análise empírica dos processos estruturais e também está dividida em dois capítulos.

Além de necessária à pesquisa, considerando os objetivos propostos, referida parte atende ao caráter profissional do Mestrado, bem como ao viés translacional. Cumpre enfatizar que a análise desta parte é pautada nos conceitos e premissas teóricos estabelecidos na parte dois.

Assim, o primeiro capítulo dessa parte, ou o quarto capítulo da dissertação, trata da análise de três processos estruturais, dois deles previamente selecionados quando da realização do estágio de imersão prático-profissional, e o terceiro em razão da necessidade percebida durante o desenvolvimento das entrevistas.

Em relação aos dois primeiros, foram escolhidos processos com características opostas, a fim de que fosse possível a comparação entre eles. A partir dessa análise, buscou-se responder primordialmente à questão relativa à possibilidade da participação dos Tribunais de Contas nas demandas estruturais.

O terceiro processo foi escolhido a partir das informações obtidas durante as entrevistas, com vistas a permitir melhor compreensão dos dados apresentados pelos entrevistados.

O segundo capítulo da seção (ou quinto da dissertação), a partir da resposta positiva à questão que move a pesquisa, trata de aprofundar a análise e se propõe a identificar as potencialidades e desafios dessa participação, quais suas formas, momentos e limites.

Para tanto, esse capítulo se baseia em dados colhidos por meio de entrevistas realizadas com atores processuais que participam de demandas estruturais e/ou estudam o tema. Foram ouvidos – além de pesquisadores – juízes, advogados públicos e privado, e *special master* (espécie de “representante do juízo”), auditor e técnica de controle externo.

Isso tudo posto, observa-se a comprovação parcial das hipóteses provisórias inicialmente estabelecidas, bem como o atingimento do objetivo a que se propôs a pesquisa.

A dissertação possui potencial para contribuir com as demandas estruturais, cuja doutrina continua em constante desenvolvimento, dada à atualidade e à relevância do tema. Espera-se que possa servir como base para futuras pesquisas e, sobretudo, para eventuais demandas estruturais que, a partir do que aqui se expõe, possam contar com a participação dos Tribunais de Contas.

Assim como a atuação por meio do controle externo da Administração, quer seja por meio do Poder Judiciário, quer seja por meio dos Tribunais de Contas, a presente pesquisa visa colaborar, de alguma forma, com as discussões e amadurecimento das questões relativas à efetivação das políticas públicas e garantia dos direitos fundamentais.

1 CAMINHO METODOLÓGICO DA PESQUISA

After climbing a great hill, one only finds that there are many more hills to climb.

(Nelson Mandela)

O presente capítulo apresenta o percurso metodológico trilhado para o desenvolvimento da pesquisa, enfatizando as peculiaridades da perspectiva translacional aplicada ao Direito e a metodologia utilizada, aqui compreendidos os métodos e técnicas empregados, justificando, inclusive, as escolhas realizadas, em especial, no que diz respeito aos casos analisados e pessoas entrevistadas.

1.1 Mestrado Profissional em Direito

Inicialmente, destaca-se que esta dissertação foi desenvolvida no âmbito do Mestrado Profissional em Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG).

Nesse sentido, interessante rememorar que o Mestrado Profissional, na qualidade de modalidade de pós-graduação *stricto sensu* volta-se para “a capacitação de profissionais, nas diversas áreas do conhecimento, mediante o estudo de técnicas, processos, ou temáticas que atendam a alguma demanda do mercado de trabalho.”¹

Ademais, nos moldes estabelecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), “o trabalho final do curso deve ser sempre vinculado a problemas reais da área de atuação do profissional-aluno e de acordo com a natureza da área e a finalidade do curso, podendo ser apresentado em diversos formatos.”²

O mestrado profissional em Direito da UEPG tem por área de concentração “Teorias e Práticas Jurídicas em Perspectiva Translacional”, com três linhas de pesquisa distintas: Teorias e Práticas Jurídicas no Sistema Penal; Teorias e Práticas Jurídicas nas Relações Privadas e Socioeconômicas; e Teorias e Práticas Jurídicas na Proteção de Direitos Fundamentais e Promoção de Políticas Públicas.³

¹ BRASIL. Ministério da Educação. **Mestrado Profissional: o que é?** 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/avaliacao/sobre-a-avaliacao/avaliacao-o-que-e/sobre-a-avaliacao-conceitos-processos-e-normas/mestrado-profissional-o-que-e>. Acesso em: 20 maio 2024.

² BRASIL, *loc. cit.*

³ UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA. **Mestrado – apresentação**. Disponível em: <https://www2.uepg.br/direito/mestrado/apresentacao/>. Acesso em: 26 jun. 2024.

A presente pesquisa foi desenvolvida no âmbito da terceira linha, uma vez que guarda profunda relação com a proteção dos direitos fundamentais, mais especificamente, com os direitos sociais; bem como aborda questões relativas à promoção de políticas públicas, notadamente, a judicialização destas.

Além disso, dentro da linha de pesquisa indicada existem três projetos relacionados: “Transparência e acesso qualificado à informação: desafios para o controle jurídico e social da Administração Pública”; “Inovação Social, Defesa de Direitos Fundamentais e Promoção de Políticas Públicas”; e “Demandas e processos estruturais”.⁴

Em que pese a pesquisa proposta possua pontos de contato com os dois primeiros projetos (controle da Administração, defesa dos direitos fundamentais e a promoção das políticas públicas), ela está inserida dentro do terceiro projeto, uma vez que calcada especificamente no estudo das demandas estruturais.

Para arrematar, necessário pontuar, no que diz respeito à construção desta pesquisa, a escolha do tema e referenciais teóricos, a influência e fundamental importância das disciplinas ofertadas pelo programa de pós-graduação que mais contribuíram no percurso metodológico, sendo elas “Promoção de Políticas Públicas e Judicialização” e “Tópicos Especiais em Teorias e Práticas Jurídicas I - Processos Estruturais”.

Por meio de tais disciplinas, houve o contato com a temática principal que, aliada ao tema do pré-projeto que levou ao ingresso no mestrado, originou o problema que orienta toda a pesquisa.

1.2 Perspectiva translacional

Além de se tratar de Mestrado Profissional, há que se enfatizar a perspectiva translacional que, nos moldes em que pensada, diz respeito à interface bidirecional do Programa.

⁴ UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA. **Projetos de pesquisa vinculados ao programa.** Disponível em: <https://www2.uepg.br/direito/mestrado/mestrado-projetos-de-pesquisa/>. Acesso em: 26 jun. 2024.

Cuida-se de inovador enfoque e, de forma bastante sucinta, diz respeito à relação de retroalimentação - verdadeira simbiose - entre teorias e práticas jurídicas⁵.

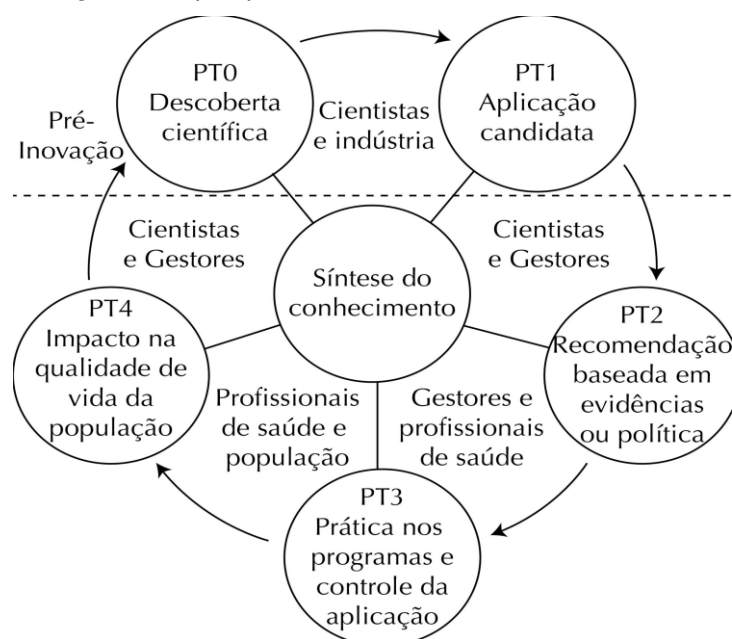
Daí a importância do estabelecimento das duas partes bem definidas neste trabalho: teórica e empírica. Ressalta-se que, apesar de ora divididas, cuida-se de questão meramente didática, uma vez que não são partes estanques, ou seja, comunicam-se incessantemente, influenciando uma na outra.

Conforme ver-se-á ao longo da segunda parte (aportes empíricos), constante é a remissão aos aportes teóricos que influenciam nos achados analisados, que são, ao mesmo tempo, por ele influenciados.

A perspectiva translacional divide o processo de síntese em cinco pontos principais: a descoberta científica (T1), a aplicação candidata (T2), a recomendação baseada em evidências ou política (T3), a prática nos programas e controle da aplicação (T4) e, por fim, o impacto na qualidade de vida da população (T5)⁶.

Para melhor visualizar:

Figura 1 – Fluxograma da pesquisa translacional



Fonte: Adaptado de Khoury et al (2010) e Kingdon (2002).

Fonte: SILVA, Angélica Baptista; MOREL, Carlos Médicis; MORAES, Ilara Hämmerli Sozzi de Moraes. Proposta conceitual de telessaúde no modelo da pesquisa translacional. **Revista Saúde Pública**. 2014. Vol. 48 (2). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/LBxs98XCzVbsw8jsymDXrrN/#>. Acesso em: 15 maio 2024.

⁵ SILVA, Eliezer Gomes da. Direito translacional: teorias e práticas jurídicas em interface bidimensional: a proposta de um novo mestrado em direito na UEPG. **Revista Humanidades & Inovação**: inovação, novas tecnologias e o futuro do Direito. II, v. 8, n. 48, jun. 2021.

⁶ Fala da professora Dra. Zilda Mara Consalter, na disciplina de Metodologia da pesquisa translacional no Direito, Universidade Estadual de Ponta Grossa, em 14 mar. 2023.

De forma simplificada - e adaptada à realidade jurídica -, no primeiro momento analisa-se a experiência concreta, o empírico, aquilo que os sentidos são capazes de mostrar (T1); no segundo ponto, estuda-se essa experiência, por meio da observação, da reflexão (T2); passa-se, então, ao terceiro momento, que é a formação de conceitos abstratos, aquilo que alguns autores convencionaram chamar de “ciência pura” (T3); há, então, o teste das implicações desses conceitos em novas situações envolvendo experiências concretas (T4); e por fim, a observação dos seus impactos e a correspondência (ou não) com o que se esperava (T5).

Como se vê, o primeiro, o quarto e o quinto pontos dizem respeito à análise das situações concretas, fazendo com que o pesquisador “vá a campo”, entre em contato com a realidade externa à sala de aula e aos bancos acadêmicos.

A partir do colhido no primeiro momento, retorna-se à academia para análise, estudo, aprofundamento e produção dos conceitos abstratos da ciência. Assim, os pontos dois e três são realizados dentro do meio acadêmico.

A partir da conclusão do terceiro ponto, dá-se início à prática e, ao voltar a campo para aplicação dos conceitos e conhecimento produzidos, o pesquisador pode observar como a realidade responde às teorias elaboradas e, dessa observação, retornar à academia para continuidade do desenvolvimento da pesquisa. Por isso, considerando o início e reinício desse ciclo, fala-se na relação de simbiose e retroalimentação.

No caso da pesquisa ora desenvolvida, por questões de limitação temporal torna-se inexecutável, dentro do prazo de conclusão do Mestrado e apresentação da dissertação, a realização dos dois últimos pontos. Além disso, a aplicação prática a partir do quarto ponto foge do âmbito de atuação desta pesquisadora, o que ensejaria a necessidade concordância de terceiros aliada à existência de um processo para que pudesse ocorrer.

Dessa forma, a partir do exame de experiências concretas - demandas estruturais, atuação dos Tribunais de Contas, entrevistas -, passou-se à análise e observação, incluindo estudos da teoria até então existente (T1 e T2).

Foram elaborados, então, conceitos abstratos, considerações envolvendo a análise de teoria e prática, o que se faz por meio dessa dissertação (T3) e, espera-se, possa haver o teste das conclusões aqui obtidas, ou seja, a aplicação na prática do conhecimento produzido (T4), a fim de que se possa verificar sua asserção (T5), bem como, a partir de novas experiências concretas (retorno ao T1) possam ser feitas

eventuais adaptações ou correções, retomando-se o ciclo de produção de conhecimento por meio da perspectiva translacional.

1.3 Metodologia empregada

Com o objetivo de atender o problema proposto, foi utilizado o método científico hipotético-dedutivo, partindo-se das premissas gerais para as particulares⁷. Identificado o problema, foram apresentadas hipóteses (conjecturas).

Assim, foram estudados, inicialmente, aspectos gerais relativos às demandas estruturais, adentrando-se em questões mais específicas como características, ampliação da participação, relação com a consensualidade e políticas públicas.

Da mesma forma em relação aos Tribunais de Contas: partindo-se de questões gerais como competência e funções, aprofundou-se o estudo de instrumentos utilizados, detalhando-se os principais instrumentos que guardam relação com a temática pesquisa.

Em relação aos métodos que indicam os meios técnicos da investigação⁸, foram utilizados o método observacional (notadamente, quando da participação em audiências ocorridas em demandas estruturais) e o método comparativo, em especial no capítulo quatro, ao se analisar os dois processos que serão descritos.

Quanto às técnicas (ou delineamento) da pesquisa⁹, foram realizadas pesquisas bibliográficas, em especial na primeira parte deste trabalho; pesquisa documental, quando da análise dos processos, do Termo de Cooperação (Anexo A) e Relatório de Auditoria (Anexo B); estudo de casos, no capítulo quatro, em que analisados de forma minuciosa três processos cujo objeto é uma demanda estrutural; entrevistas individuais semiestruturadas.

Nos termos proposto por Marconi e Lakatos¹⁰ foram utilizadas as técnicas de pesquisa documental indireta (bibliográfica) e direta (observação, estudo de caso e entrevista).

Optou-se por desenvolver entrevistas semiestruturadas, uma vez que, nessa modalidade, parte-se de questionamentos básicos e, com o surgimento de

⁷ GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 9.

⁸ *Ibid.*, p.16-17.

⁹ *Ibid.*, p. 51 *et seq.*

¹⁰ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas. 2003.

novas hipóteses, abrem-se caminhos para outros campos interrogativos, sem destoar da temática delimitada, a fim de que os dados sejam coletados conforme os objetivos previamente definidos¹¹.

1.4 Coleta de dados e entrevistas

Considerando o perfil profissional do Mestrado em Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa, aliado à perspectiva translacional, um dos requisitos para obtenção do título de mestre é a realização do estágio de imersão prático-profissional.

Tal estágio compreende a realização de interação e vivência em ambiente profissional ou institucional relevante para o tema da pesquisa e o problema prático que ela procurará enfrentar, a fim de atender à perspectiva translacional do Programa.

Diante disso, de novembro de 2023 a janeiro de 2024 foi realizado estágio junto à 2ª Vara Federal do Foró da Subseção Judiciária de Ponta Grossa/PR, sob a supervisão do professor orientador.

O estágio de imersão buscou promover uma experiência translacional, com retroalimentação da teoria e prática, a partir de uma experiência prática da análise de duas demandas estruturais em curso perante as Justiças Federal e Estadual, previamente selecionadas.

Escolhidos dois processos para análise – um em que houve acordo de cooperação com o Tribunal de Contas e um sem a participação deste – foi feito, inicialmente, um estudo dos processos, quando se buscou identificar as partes, objeto, fases processuais, principais petições, etc.

Em seguida, a partir da identificação do objeto da demanda, analisou-se, no âmbito dos Tribunais de Contas competentes, se havia algum trabalho de fiscalização (auditoria, monitoramento ou outro) que abrangesse de forma ampla ou específica a temática tratada no processo judicial.

A escolha dos casos levou em consideração, primeiramente, o método comparativo. Então, foram selecionados dois casos diametralmente opostos: um em que foi dado tratamento estrutural de forma ampla (Caso Urbana) e outro em que apenas utilizada a audiência pública (Caso Mobilidade Urbana). Ainda, no primeiro

¹¹TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987. p. 146.

caso, houve a participação do Tribunal de Contas competente (TCE-RN), enquanto no segundo caso não houve a atuação de nenhuma Corte de Contas.

Além disso, selecionou-se casos com os quais já havia alguma familiaridade, posto que estudados - ainda que de forma breve - quando da disciplina cursada para integralização dos créditos. Assim, permitiu-se maior facilidade no desenvolvimento da análise proposta.

Outro fator considerado foi a existência prévia de estudos sobre tais casos (disponíveis no livro “Demandas estruturais e litígios de alta complexidade: Casos práticos analisados no Mestrado da Enfam”), o que possibilitou, para além da análise realizada pela pesquisadora, o estudo de considerações feitas por outros pesquisadores.

Por fim, o quarto ponto levado em consideração para escolha dos casos foi a facilidade de contato com os magistrados que atuam(ram) nos processos analisados, o que permitiu que fossem sanadas dúvidas e realizadas entrevistas com aqueles que conduzem(iam) tais ações, maximizando os resultados obtidos.

Destaca-se que, a partir dessa análise conjunta dos dois processos selecionados, pode-se chegar a algumas conclusões quanto à viabilidade da participação dos Tribunais de Contas nas demandas estruturais.

Após a coleta dos dados, passou-se à elaboração do relatório final do estágio de imersão (Anexo C), momento em que se constatou a necessidade de complementação de documentos, bem como se entendeu ser pertinente a oitiva de atores processuais, notadamente, dos juízes que conduziram e/ou conduzem tais processos.

No que diz respeito às entrevistas, foram selecionados profissionais que atuam nas áreas investigadas, quais sejam, demandas estruturais e controle externo da Administração Pública.

Em relação ao primeiro grupo, foram entrevistadas pessoas que, de alguma forma, atuam com os processos estruturais, quer seja no âmbito acadêmico (por meio da pesquisa do tema), quer seja no âmbito prático, participando de demandas estruturais como partes, procuradores, juízes ou *special master*.

No tocante ao segundo grupo, os entrevistados são auditores dos Tribunais de Contas que ou atuam em demandas estruturais (como é o caso do auditor do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, que participa do processo da empresa

Urbana) ou trabalham com questões relativas às políticas públicas dentro do âmbito de jurisdição da Corte de Contas a que vinculado.

A partir das entrevistas, sentiu-se a necessidade de estudar um terceiro caso, não abrangido quando do estágio de imersão: o caso da Ocupação Andorinhas. Isso porque alguns dos entrevistados participavam desse processo, e a fim de permitir que fossem extraídos melhores e mais completos elementos para a pesquisa, fez-se necessário o estudo dos autos.

Acrescenta-se, ainda, a dificuldade encontrada para selecionar o grupo de entrevistados, por diversos motivos: fato de os processos estruturais ainda serem algo “novo”; necessidade de compatibilização de agendas; negativa de potenciais entrevistados que entendiam não poder acrescentar algo ao trabalho ou que não conheciam a atuação dos Tribunais de Contas.

Não bastassem tais fatos, identificou-se, quando da realização das entrevistas, que o tema se mostra pouco familiar aos atores processuais ouvidos, o que – por um lado – limita a obtenção de informações, e, por outro lado, reforça o quão inédito é o objeto da pesquisa que se desenvolve.

Esclarecido o percurso metodológico e justificadas as escolhas realizadas, adentra-se, então, na segunda etapa do trabalho, a teórica.

2 DEMANDAS ESTRUTURAIS

O grande desafio hoje não é mais a enunciação dos direitos, mas a efetivação dos direitos enunciados.

(Noberto Bobbio)

Este segundo capítulo tem por objeto a apresentação de questões básicas relativas às demandas estruturais, introduzindo aspectos conceituais, suas principais características, com ênfase na condução dialógica e necessidade de ampliação da participação.

Ainda, destaca o papel da consensualidade dentro do âmbito de aplicação dos processos estruturais, bem como a relação destes com a efetivação das políticas públicas.

Há muito o processo deixou de ser visto como figura autônoma e dissociada da realidade e do direito subjetivo, para ser visto como verdadeira ferramenta ou instrumento de atuação na realidade, em busca da efetivação dos direitos.

A partir dos princípios do devido processo legal, da boa-fé processual e do contraditório, cria-se a base para o surgimento do princípio da cooperação¹², caracterizado pelo redimensionamento do contraditório e a inclusão do próprio órgão jurisdicional no rol dos sujeitos do diálogo processual.

Dessa forma, não há como se justificar a visão isolada do processo e das regras processuais, como se pudessem estar divorciadas dos valores e da realidade a que se destinam. Nesse sentido, “as regras do processo só podem valer legitimamente se e quando cumprem sua missão constitucional e aderem, de fato, aos problemas da realidade a que devem servir”¹³.

Ao mesmo tempo em que a sociedade e os problemas sociais foram se tornando cada vez mais complexos, passou-se a exigir do direito processual respostas proporcionais, à altura da multiplicidade de fatores que envolvem as questões controvertidas.

¹² DIDIER JR, Fredie. Os três modelos de direito processual: inquisitivo, dispositivo e cooperativo. **Revista dos Tribunais Online**. 2011. vol. 198, p. 4. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7878324/mod_resource/content/1/DIDIER%20-%20TR%C3%8AS%20MODELOS%20.pdf. Acesso em: 22 abr. 2024.

¹³ ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomsom Reuters, 2022. p. 13-4.

Pode-se falar, então, que as mudanças de necessidades e desafios enfrentados pela sociedade têm refletido no que se espera do processo civil, sobretudo quando se considera que a resposta jurisdicional deve ser célere, efetiva e adequada, pondo fim à lide e promovendo a tão almejada pacificação social.

Nos moldes trazidos por Didier, para uma democracia o modelo de processo cooperativo parece ser o mais adequado, na medida em que surgem, para o órgão jurisdicional, novos deveres. Ele assume uma espécie de “dupla posição”, mostrando-se paritário na condução do processo, no diálogo processual e assimétrico no momento da decisão. Assim, o juiz não conduz o processo “*ignorando ou minimizando* o papel das partes na ‘divisão do trabalho’, mas, sim, em uma posição paritária, com diálogo e equilíbrio” (sem grifos no original)¹⁴.

Tal modelo de processo torna devidos, por todos aqueles que de alguma forma participam da dinâmica processual, comportamentos necessários à obtenção de um processo leal, cooperativo, colaborativo. A necessidade de cooperação, por sua vez, abrange os deveres de esclarecimento, lealdade e de proteção¹⁵.

Diante disso, para que se possa lidar com questões cuja complexidade excede os limites do processo civil tradicional, foram surgindo discussões que levaram ao que se denomina processos estruturais ou, ainda, litígios estruturais, medidas estruturantes, decisões estruturais, técnicas estruturantes, reformas estruturantes ou remédios estruturantes, todas nomenclaturas já utilizadas pela doutrina brasileira a fim de se referir ao novo modelo de processo a ser pensado.

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”.¹⁶

E embora correlacionados, não se deve confundir tais conceitos.

¹⁴ DIDIER JR, Fredie. Os três modelos de direito processual: inquisitivo, dispositivo e cooperativo. **Revista dos Tribunais Online**. 2011. Vol. 198, p. 2. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7878324/mod_resource/content/1/DIDIER%20-%20TR%C3%8AS%20MODELOS%20.pdf. Acesso em: 22 abr. 2024.

¹⁵ *Ibid.*, p. 6.

¹⁶ 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, p. 104. 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.

Litígios (ou problemas) estruturais “[...] são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente de natureza pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo”.¹⁷ 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”.¹⁸

Ao passo que o processo estrutural pode ser entendido 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 a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”.¹⁹

Ou seja, o processo estrutural é aquele que busca resolver, por meio da atuação da jurisdição, um litígio estrutural. E isso ocorre mediante a reformulação de uma estrutura (instituição, política ou programa) cujo mau (ou não) funcionamento é a causa do litígio.²⁰

Cumprе pontuar que a existência de um litígio estrutural, por si só, não implica na propositura de um processo estrutural, assim como ocorre com os litígios coletivos (que nem sempre são resolvidos por meio de ações coletivas).

Assim, é possível que um litígio estrutural seja tratado por meio de diversas ações individuais ou, ainda, por meio de um processo coletivo não estrutural, de maneira que se visa resolver apenas as consequências (p. ex., fornecer um medicamento específico, realizar a matrícula de uma criança em creche, remanejar determinado preso para outro presídio, etc.), e não as causas do problema (políticas públicas de saúde, de educação, e do sistema prisional).

Nesses casos, observa-se que o funcionamento da instituição em si permanece inalterado. A bem da verdade, como descreve Vitorelli, “é raro que litígios estruturais sejam resolvidos por processos estruturais”²¹, pois muitas vezes tais processos são longos, difíceis, envolvem grande número de pessoas ou centros de interesses, de

¹⁷ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 63.

¹⁸ VITORELLI, *loc. cit.*

¹⁹ *Ibid.*, p. 73.

²⁰ *Ibid.*, p. 78.

²¹ *Ibid.*, p. 74

maneira que os sujeitos processuais muitas vezes optam por simplificar e abreviar os casos, deixando de dar tratamento estrutural a ele.²²

2.1 Características

O surgimento de um litígio estrutural não pode ser definido em um único momento ou atribuído a um ato isolado, determinado. Na realidade, ele surge “de maneira amorfa e progressiva”, a partir da percepção crescente de que o modo como determinada estrutura opera não é compatível com os direitos do grupo social que com ela interage.²³

Dessa forma, cuida-se de uma violação sistêmica, “uma gama de atos, omissões, práticas ou políticas que, isoladamente, podem até apresentar-se como lícitas, combinam-se para produzir uma situação de violação aos direitos do grupo”.²⁴

Trata-se de litígios coletivos irradiados²⁵, posto que o litígio estrutural ocorre no contexto de uma violação que afeta subgrupos sociais diversos, de forma e intensidade diferentes. Há 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.²⁶

Nesse sentido, pode-se dizer que litígios estruturais são policêntricos, caracterizados pela “presença simultânea de vários centros de interesses juridicamente protegidos no mesmo conflito”.²⁷

Para Arenhart²⁸, os problemas estruturais apresentam quatro características: complexidade, multipolaridade, recomposição institucional e prospectividade.

²² VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 74.

²³ *Ibid.*, p. 63.

²⁴ VITORELLI, *loc. cit.*

²⁵ 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 (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”.

²⁶ VITORELLI, *op. cit.*, p. 67-68.

²⁷ *Ibid.*, p. 69.

²⁸ ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomsom Reuters, 2022. p. 62.

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”²⁹ mesmo diante de novas informações. Logo, cuida-se de um sistema cujos componentes e (inter)relações fazem surgir comportamentos coletivos complexos.

A fim de verificar a complexidade, são passíveis de identificação três características essenciais: (a) a reação (*feedback*) entre os componentes do sistema, ou seja, a relação causa-efeito (informação-resposta); (b) a emergência, no sentido de que a ação gera comportamentos macroscópicos que não poderiam ser previstos a partir da análise dos componentes do sistema, podendo-se dizer que “o todo acaba sempre maior que suas partes”³⁰; (c) auto-organização, de forma que os sistemas complexos geram estruturas capazes de, diante de alguma transformação, se reorganizar de forma espontânea, a fim de manter a estabilidade do sistema como um todo.³¹

Em decorrência da complexidade que permeia os litígios estruturais é razoável estabelecer uma primeira premissa: a de que não é adequado supor que um ator, isoladamente, possa atingir o resultado almejado. Ou seja, “por mais que bem-intencionada, a atividade de organizações não governamentais, de atores privados ou do próprio Poder Público, tomada de moto atômico e solipsista, tende a ser inidônea para esse fim”.³²

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.³³

Nesse ponto, interessante destacar que a doutrina, acertadamente, distingue as ideias de litisconsórcio e de cumulação subjetiva. Ou seja, nem toda cumulação subjetiva (presença de mais de um sujeito em “um polo” da relação processual) implica verdadeiro litisconsórcio.

²⁹ ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters, 2022. p. 63.

³⁰ *Ibid.*, p. 63-64.

³¹ ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix, *loc. cit.*

³² *Ibid.*, p. 66.

³³ *Ibid.*, p. 72-73.

Isso porque a visão dual de “autor” (polo ativo) e “réu” (polo passivo) não se mostra mais suficiente para representar a complexidade e a multipolaridade que os litígios estruturais podem apresentar.

Para fazer um paralelo com o processo civil “tradicional”, pode-se citar as questões relativas à reunião entre denunciante e denunciado à lide em um só polo do processo; a condição do exequente e do executado nos embargos de terceiro; ou, ainda, a presença dos sócios e da sociedade, quando da desconsideração da personalidade jurídica. Veja-se, embora tais partes possam figurar em um só polo, de forma conjunta, não significa pressupor que apresentam, necessariamente, interesses comuns.

O mesmo ocorre nos litígios estruturais. O fato de duas pessoas (ou grupos de pessoas) estarem reunidas em um polo (ativo ou passivo) não significa dizer que os seus interesses convergem.

Assim, mais do que a existência de interesses divergentes, há a existência de multipolaridade, de forma que os litígios estruturais não se limitam, obrigatoriamente, a dois polos antagônicos.

Por exemplo, imagine-se uma situação em que em terreno específico de uma empresa exista a ocupação por parte de inúmeras famílias, que ali constituíram sua moradia. Por se tratar de área em que há interesse público, por razões ambientais, por exemplo, desenvolve-se um litígio estrutural.

O fato de haver, de um lado, o órgão público responsável pela defesa ambiental e, de outro lado, a empresa e os possuidores do imóvel, não significa dizer, obrigatoriamente, que estes dois últimos possuem interesses convergentes.

É possível que os possuidores tenham interesse em usucapir o imóvel da empresa, ao passo que esta, além de desejar manter a propriedade do imóvel, possua interesses antagônicos aos da Administração Pública.

Ainda para exemplificar, pode-se pensar em uma situação envolvendo o fornecimento de um medicamento determinado, de alto custo. É possível que existam no polo passivo um, dois ou três entes federados (sem que haja coincidência de interesses). No polo ativo pode haver um (ou mais) paciente que espera o medicamento. E, ainda, no polo ativo, a presença de um órgão ou ente que represente outros doentes, ou a sociedade, que são contrários ao gasto do dinheiro público com aquela específica medicação.

Assim, a visão dualista do processo não mais se mostra suficiente para amparar a multipolaridade de interesses que permeiam os litígios estruturais.

E, embora possa parecer, em um primeiro olhar, algo novo, observa-se que, a rigor, o processo civil está acostumado com essa dinâmica. Cita-se, para fins exemplificativos, o que já ocorre nas ações falimentares e de inventário: a fim de responder aos casos complexos e multipolares, a tendência é a de que todos os interessados sejam convocados para intervir no processo.

Ou seja, embora os interesses dos credores ou sucessores possam conflitar, eles são chamados a compor um dos polos dos processos de falência, recuperação judicial ou inventário, lado a lado.

Focando novamente nos processos estruturais, observa-se que essa tendência – existência de inúmeras partes e necessidade de sua participação – é ainda mais reforçada, formando-se, então um “palco ambíguo, marcado por uma gama de interesses legítimos e potencialmente conflitantes”.³⁴

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”.³⁵

Ou seja, ao se identificar a existência de um estado de desconformidade estruturada, percebe-se que é necessário que se proceda a uma modificação sensível e profunda a fim de garantir a concretização dos direitos anteriormente tolhidos.

Isso porque a situação que ensejou o litígio estrutural, como bem ponderado, é complexa, multipolar, cuida-se de um estado de desconformidade estruturada e não de um único ato perpetrado por um (ou mais) sujeito(s) definido(s), capaz de ser “solucionada” por um comando judicial simples – um dar, fazer ou não fazer, de forma única e isolada.

A bem da verdade, exige-se um repensar de toda a estrutura que, até então, vinha inibindo a proteção de determinado direito, a concretização de determinada política pública, etc.

Assim, uma decisão judicial em um processo estrutural, ou melhor, a solução estrutural adotada pelas partes, não é possível de se perfectibilizar sem que haja uma verdadeira recomposição institucional; sem que as estruturas sociais sejam revistas.

³⁴ ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomsom Reuters, 2022. p. 80.

³⁵ ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix, *loc. cit.*

Cuida-se de não se satisfazer com uma decisão ou solução simplista que, formalmente, poria fim à lide, mas, materialmente, encontraria na realidade social obstáculos à sua efetivação.

Portanto, exige-se, como forma de solução do conflito, o rearranjo do próprio aparato institucional que até então impedia a sua proteção.

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”.³⁶

Enquanto o processo civil tradicional, em regra, está focado no passado – fatos que já aconteceram – o processo estrutural volta seus olhos para o futuro. A partir da análise da situação posta, busca-se não apenas “solucionar” o que já ocorreu ou “reparar” eventual dano sofrido, mas sim, promover alterações sociais profundas a fim de que haja, de fato, a recomposição institucional que garanta efetividade ao direito ou política pública até então desprotegido ou ineficaz.

É justamente em razão dessas características que surge, então, a necessidade de alteração do funcionamento da própria estrutura.

Ou seja, a complexidade do problema e a forma como suas frações interagem exigem uma alteração da própria dinâmica social, voltada para o futuro. De outra forma, o problema não será resolvido, ou será resolvido apenas momentaneamente, ressurgindo no futuro, ou, ainda, será apenas formalmente resolvido, sem que dele decorram resultados concretos.

E para viabilizar, na prática, a alteração necessária a fim de que existam soluções eficazes para os litígios estruturais, necessária que se garanta a ampliação dialógica.

2.2 Condução dialógica e ampliação da participação

Nos termos estatuídos por Arenhart, “provavelmente, uma das características mais marcantes do litígio estrutural é a multiplicidade de interesses que se inter-relacionam sobre o objeto do litígio”³⁷, cuida-se de litígio multipolar.

³⁶ ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomsom Reuters, 2022. p. 88.

³⁷ ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. **Processos estruturais**. 4. ed. rev.,

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 (litígio bipolar) 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.³⁸

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.³⁹

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.

atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 1123.

³⁸ ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomsom Reuters, 2022. p. 109.

³⁹ ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix, *loc. cit.*

Ao lado dessas exigências, mostra-se pertinente que o Poder Judiciário amplie seus canais de debate, naquilo que Arenhart chama de “abertura dialógica”.⁴⁰

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. 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 passíveis de utilização nas demandas estruturais, ainda que com adaptações, podem ser listados a figura do *amicus curiae* e das audiências públicas.⁴¹

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”.⁴²

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.

Assim, vai-se além da ideia de respeito aos princípios constitucionais processuais do contraditório e da ampla defesa. Cuida-se de permitir, por meio da ampla participação, que estejam presentes todos os atores envolvidos no litígio estrutural, quer seja como partes atingidas, terceiros interessados, quer seja como agentes envolvidos na implementação da solução adotada.

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 de outro modo, notadamente quando se trata 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,

⁴⁰ ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomsom Reuters, 2022. p. 119.

⁴¹ 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, p. 163.

⁴² ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix, *op. cit.* p. 11.

formulação da política, processo decisório, implementação e avaliação.⁴³ Em todos 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, “se os atores sociais e institucionais depositam e submetem as suas demandas ao Judiciário (independentemente dos motivos ou justificativas de ingresso), este tende a se transformar numa arena de debate do espaço público democrático”.⁴⁴

Como “métodos de condução dialógica”, a doutrina costuma apontar alguns instrumentos tais como *amicus curiae*, audiências públicas, negócios jurídicos processuais, cooperação jurídica nacional e *town meeting*.

De forma objetiva, o *amicus curiae*, no âmbito das demandas estruturais, é aquele terceiro descompromissado com qualquer das partes envolvidas no litígio, desprovido de interesse jurídico em seu deslinde, mas com interesse institucional no debate.⁴⁵

As audiências públicas, enquanto técnicas de democratização das decisões jurisdicionais, são especialmente indicadas para casos de grande abrangência social, como o dos litígios estruturais. Têm dupla finalidade: substancialista, no que toca à função colaborativa em relação ao conteúdo da decisão, e procedimentalista,

⁴³ 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://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos//00006c/00006c10.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2023.

⁴⁴ BOCHENEK, Antônio César. Processo estrutural para o processo civil de interesse público. **Revista Brasileira de Direito e Justiça**. Ponta Grossa: Editora UEPG, v. 6, p. 26-42, 2022. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/direito/issue/view/912/379>. Acesso em: 22 abr. 2023.

⁴⁵ ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomsom Reuters, 2022. p. 122.

relacionada à própria legitimidade da decisão, que será construída de maneira democrática.⁴⁶

Os negócios jurídicos processuais, com base no Código de Processo Civil de 2015, privilegiam a consensualidade e as soluções negociadas. A relação com as demandas estruturais é inegável. Permite-se, por meio do instrumento, o poder de as partes – dentro de determinados limites pré-estabelecidos – regularem e ou deliberarem sobre certas questões processuais.

Os atos concertados entre juízes cooperantes (art. 69, §2º, CPC⁴⁷) são figuras de diálogo que, certamente, aplicam-se aos processos estruturais. Embora comumente relacionados à conexão probatória, nada impede que tais atos sejam concertados com vistas à execução de uma decisão jurisdicional.

Por fim, esses métodos convergem para o conceito de *town meeting*. Isso porque de acordo com ele, deve o juiz assumir uma postura ativa, fomentar o diálogo e ampliar as perspectivas, fazendo uso de eventos públicos e de opiniões de *amici curiae*, com o objetivo de construir uma solução estrutural, consensual, mais efetiva.⁴⁸

Não obstante, ao lado desses métodos, acredita-se que deve ser dada especial atenção aos sujeitos (aqui entendidos todos aqueles envolvidos no litígio estrutural ou na implementação da solução estrutural, de forma mais abrangente possível).

Assim, ao presente trabalho, mais do que focar nas formas de participação e de representação e/ou métodos de condução dialógica, 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, com “[...] o atendimento de

⁴⁶ SARAIVA, Carolina Barros. Condução Dialógica dos Processos Estruturais no Supremo Tribunal Federal, in: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. **Processos estruturais**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 281.

⁴⁷ CPC, art. 69, §2º: “§ 2º Os atos concertados entre os juízes cooperantes poderão consistir, além de outros, no estabelecimento de procedimento para:
I - a prática de citação, intimação ou notificação de ato;
II - a obtenção e apresentação de provas e a coleta de depoimentos;
III - a efetivação de tutela provisória;
IV - a efetivação de medidas e providências para recuperação e preservação de empresas;
V - a facilitação de habilitação de créditos na falência e na recuperação judicial;
VI - a centralização de processos repetitivos;
VII - a execução de decisão jurisdicional.”

⁴⁸ SARAIVA, Carolina Barros. Condução Dialógica dos Processos Estruturais no Supremo Tribunal Federal, in: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. **Processos estruturais**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 281.

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”.⁴⁹

Além da dialogicidade, merece especial atenção a consensualidade, elemento que tem norteador não só questões processuais entre agentes privados, mas também tem se apresentado como técnica para gestão adequada e eficiente dos interesses sociais no âmbito da Administração Pública dentro e fora do âmbito jurisdicional.

2.3 Consensualidade na Administração Pública

Conquanto não seja um tema propriamente novo, a consensualidade na Administração Pública tem feito surgir inúmeros questionamentos e trabalhos científicos, notadamente em razão da constante ampliação da sua aplicação não só ao Direito Administrativo, como também em outras áreas do Direito Público, tais como Ambiental, Tributário e, até mesmo, Penal (por exemplo, por meio do acordo de não persecução penal).

A consensualidade engloba duas possíveis acepções: em sentido estrito, aquilo que se denomina “concertação administrativa”, ou seja, a terminação consensual de conflitos, a exemplo da conciliação, mediação e arbitragem; e, em sentido mais amplo, os acordos em geral (contratos, termos, parcerias, etc.).⁵⁰

Além disso, questões afetas à consensualidade perpassam não só a administração em si (relações travadas entre Administração e administrado, no âmbito exclusivamente administrativo), como também o Poder Judiciário (a exemplo dos acordos realizados) e outras esferas, como a que será melhor analisada no tópico 3.5, que diz respeito à área de atuação do controle externo técnico.

Tradicionalmente, em países com cultura jurídica anglo-saxônica, a consensualidade administrativa não encontra tantos entraves teóricos⁵¹. Isso se dá

⁴⁹ 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, Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/>. Acesso em: 16 abr. 2024. p. 134

⁵⁰ NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Dever de consensualidade na atuação administrativa. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 55, n. 218, p. 63-84, abr./jun. 2018. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p63. Acesso em: 25 nov. 2023. p. 2.

⁵¹ NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva, *loc. cit.*

em razão de que, além de o Direito Administrativo não ter sido concebido, por muito tempo, como disciplina autônoma, o Estado também se submete – quase que por completo – ao mesmo regramento que era aplicável aos particulares.

Por outro lado, nos países de cultura jurídica romano-germânica, sobretudo naqueles em que o Direito Administrativo foi inspirado no pensamento francês, a consensualidade somente passou a ser questão de preocupação e estudos apenas recentemente.⁵²

De fato, o Direito Administrativo sempre se pautou pela noção de poderes administrativos em uma relação de verticalidade, sendo que a Administração Pública se apresenta com características de “atuação pautadas pela unilateralidade, imperatividade e autoexecutoriedade”.⁵³

Com o passar do tempo, essa noção foi sofrendo alterações, sendo objeto de reflexão e releitura, que englobam questões como os limites da discricionariedade administrativa, nova compreensão do princípio da legalidade, releitura conceitual do interesse público, novo perfil da Administração, pautado na eficiência, além da interpretação dos princípios administrativos e da própria possibilidade de atuação consensual dos entes administrativos.⁵⁴

Quando aplicada aos contratos, por exemplo, autores administrativistas reconhecem que “o princípio do consensualismo na Administração” além de observar o princípio da eficiência, privilegia a celeridade e a economicidade administrativas, como também reduz o “ânimo de litigância em que se tem inspirado o Poder Público, com grande prejuízo para este e para o particular”.⁵⁵

São muitos os exemplos de aplicação da consensualidade ou “princípio do consensualismo”, notadamente, com a ampliação da utilização da arbitragem e da mediação no âmbito da Administração Pública, bem como do acordo de leniência, delação premiada, acordos de não persecução cível, compromisso (LINDB, art. 26), entre outros instrumentos.

⁵² NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Dever de consensualidade na atuação administrativa. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 55, n. 218, p. 63-84, abr./jun. 2018. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p63. Acesso em: 25 nov. 2023. p. 2.

⁵³ *Ibid.*, p. 3.

⁵⁴ NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva, *loc. cit.*

⁵⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 450.

No Brasil, o Código de Processo Civil de 2015 inovou ao estabelecer, no art. 174, que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo” e acrescentou exemplos dessa atuação: dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública; avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública; e promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.⁵⁶

Ademais, há previsão da consensualidade na Lei 13.140/2015 e na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro⁵⁷.

E, em 2021, houve a previsão expressa, na Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 14.133/2021) dos meios alternativos de resolução de controvérsias (arts. 151-154), dando origem ao que parte da doutrina denomina “Métodos Adequados de Solução de Conflitos” (MASCS).⁵⁸

Sem maiores digressões, observa-se que a consensualidade não só possui previsão em diversos dispositivos legais e tem se tornado cada vez mais comum à Administração como também coaduna com os princípios administrativos constitucionais da supremacia (e indisponibilidade) do interesse público, da eficiência, celeridade, efetividade, razoabilidade e proporcionalidade.

Ainda, “o consenso tem o mérito de reduzir o lado autoritário da administração pública, contribuindo para a sua democratização”.⁵⁹

Nesse sentido, a consensualidade administrativa guarda relação com as características dos processos estruturais, notadamente, com a condução dialógica decorrente da multipolaridade e a construção participativa dos acordos e medidas estruturantes.

⁵⁶ BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília: Senado, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 25 nov. 2023.

⁵⁷ Detalhado no tópico 3.5.

⁵⁸ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; VENTURINI, Otávio. O uso dos métodos consensuais na Administração Pública do Poder Judiciário. **Consultor Jurídico**. Nov/2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-14/publico-pragmatico-uso-metodos-consensuais-administracao-publica-poder-judiciario/>. Acesso em: 25 nov. 2023.

⁵⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. [2. Reimp.]. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 138.

2.4 Relação com as políticas públicas

Por vezes o estado de desconformidade estruturada está relacionado à inexistência de uma política pública ou, apesar de sua existência, à ineficácia ou inefetividade dessa política.

Nessas condições, as demandas estruturais podem se relacionar com as políticas públicas, levando tais discussões para o debate no âmbito do Poder Judiciário, naquilo que se denomina “controle judicial das políticas públicas” ou, ainda, “judicialização das políticas públicas”.

Para Thiago Lima Breus, o surgimento do controle judicial das políticas públicas ocorre a partir da ineficácia do Estado em realizá-las em conformidade com as determinações judiciais, “seja em razão da limitação decisória decorrente dos mecanismos tradicionais de representação do Estado, seja pela rediscussão do papel de intervenção do Estado na sociedade [...]”⁶⁰.

Conquanto amplamente reconhecida a possibilidade de controle jurisdicional das políticas públicas, alguns aspectos ainda se mostram bastante controversos, em especial, os que dizem respeito à relação entre os poderes, a discricionariedade administrativa, questões orçamentárias, entre outros.

Com efeito, “a questão, conforme o amadurecimento do debate sobre o que o tema indica [...] não é se pode ou não haver controle judicial, mas qual o seu conteúdo e quais os limites da decisão judicial”.⁶¹

Nesse contexto, “percebe-se que a dignidade humana e o princípio da proporcionalidade desempenham papel estratégico, funcionando como critério e como fundamento para a atuação do Judiciário nessa seara”⁶².

Os direitos fundamentais são vistos, segundo Peter Häberle, tanto como objetivos constitucionais e estatais, quanto como normas positivas de competência.

É de se dizer que a efetiva concretização dos direitos fundamentais representa verdadeiro objetivo constitucional, “no sentido de que todos devem ter iguais

⁶⁰ BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no Estado Constitucional**: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 241.

⁶¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 122.

⁶² LEAL, Mônia Clarissa Hennig. A dignidade humana e o princípio da proporcionalidade como fundamentos e como parâmetro para o controle jurisdicional de políticas públicas, p. 143-4. In: ALEXY, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier; SILVA, Rogério Luiz Nery da (org.). **Dignidade humana, direitos sociais e não-positivismo**. Florianópolis: Qualis, 2015.

oportunidades de direitos fundamentais para levar uma existência digna e se desenvolver livremente”⁶³. Ao mesmo tempo, não constituem meras normas negativas de competência, mas sim positivas porquanto exigem o que o autor denomina de “política de direitos fundamentais do Estado Social”.

Indo além, se os direitos fundamentais devem ser garantidos de forma igualitária a todos, a efetivação de determinado direito a uma única pessoa, por meio de ação individual, não se mostra condizente com aquilo que se espera da prestação estatal.

Nesse sentido:

Ora, quando o Poder Judiciário determina a canalização de recursos do erário para o cumprimento de decisões veiculadoras de significativas ordens materiais dirigidas aos entes políticos da Federação, muito provavelmente alguém ou algum serviço será, em face dos inerentes limites do Estado Social, preterido⁶⁴.

Assim, ao contrário das ações individuais, ou mesmo das ações coletivas às quais não é dado o tratamento estrutural, as demandas estruturais mostram-se uma alternativa prospectiva, em que se busca a recomposição institucional.

Flavia Piovesan, embora não tratando diretamente do assunto - demandas estruturais -, ao escrever sobre a justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos, reconhece que as demandas são, majoritariamente, individuais. E que embora ainda se mostre incipiente, “é capaz de invocar um legado transformador e emancipatório, com a ruptura de uma visão conservadora e formalista do Poder Judiciário”⁶⁵.

A autora acrescenta:

Há que se reinventar a relação com o Poder Judiciário, ampliando seus interlocutores e alargando o universo de demandas, para converter este Poder [Judiciário] em um *locus* de afirmação de direitos, que dignifique a racionalidade emancipatória dos direitos sociais e econômicos como direitos humanos nacional e internacionalmente garantidos⁶⁶.

Chama atenção o fato de que, apesar de não estar se referindo às demandas estruturais especificamente, a necessidade de reinvenção levantada pela autora coaduna com aquilo que ocorre por meio de tais demandas.

⁶³ HÄBERLE, Peter. **Direitos Fundamentais no estado prestacional**. Tradução Fabiana Okchstein Kelbert, Michael Dietmar Donath. 1. ed. 3. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022. p. 68-9.

⁶⁴ MORAIS, José Luiz Bolzan de; BRUM, Guilherme Valle. **Políticas públicas e jurisdição constitucional**: entre direitos, deveres e desejos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 100-1.

⁶⁵ PIOVESAN, Flávia. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos: desafios e perspectivas. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Direitos Fundamentais Sociais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 63.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 67.

Por fim, destaca-se que, nos termos trazidos por Maria Paula Dallari Bucci, a decisão judicial deve se basear no confronto do dever existente com a “real competência do agente público para a implementação da política”⁶⁷.

A solução vislumbrada pela autora, ao tratar da “processualização” das iniciativas que são objetos dos processos judiciais é a “a criação de mecanismos formais ou informais de mediação, por meio de ‘diálogos institucionais’ que permitam o estabelecimento das etapas e meios necessários para a implementação dos direitos e das políticas públicas”⁶⁸.

Portanto, embora as demandas estruturais não estejam limitadas a questões atinentes a políticas públicas, muitas vezes com elas guarda profunda relação.

Não é incomum que o estado de desconformidade estruturada que enseja a propositura do processo estrutural (ou que em um processo até então “tradicional” seja dado o tratamento estrutural) corresponda à inexistência ou a alguma falha de determinada política pública.

Assim, a rigor, está-se diante do controle externo, judicial, das políticas públicas.

Contudo, sabe-se que existem outras modalidades de controle externo, sendo que tal controle é, por excelência, desenvolvido pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas.

Diante disso, o próximo capítulo se incumbe de analisar como tal forma de controle pode ser realizada.

⁶⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 124-125.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 126.

3 TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

Este capítulo aborda aspectos constitucionais relativos aos Tribunais de Contas, apresentando suas competências e funções, os instrumentos de que dispõem para exercício destas, com especial enfoque às auditorias operacionais e à avaliação de políticas públicas.

Em consonância com o tema e problema desta pesquisa, dá-se atenção à relação entre as Cortes de Contas e as políticas públicas, bem como à forma como a consensualidade tem sido tratada dentro do seu âmbito de atuação.

Não obstante a dificuldade de se estabelecer a origem da ideia de um “controle externo”, alguns autores apontam a existência de Cortes de Contas já no final da Idade Média em países europeus como Inglaterra, França e Espanha.⁶⁹

O direito da sociedade de fiscalização ou de “pedir contas” a todo agente público de sua administração foi consagrado em 1789, por meio da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão⁷⁰ em seu art. 15, sendo o corolário desse direito o dever de prestar contas imposto aos responsáveis pela aplicação e gerência de bens e recursos públicos. O exame dessas prestações de contas é um dos principais objetos do controle externo.

Com efeito, o surgimento do controle externo está estreitamente relacionado com o princípio da separação dos Poderes, idealizado por Montesquieu. A partir da divisão de atribuições entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário começou-se a falar sobre a relação havida entre eles, sobre a necessidade de “limitação jurídica do poder estatal mediante a desconcentração, divisão e racionalização das suas respectivas funções”.⁷¹

⁶⁹ 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. p. 38.

⁷⁰ “Artigo 15º- A sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua Administração” (DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 7 maio 2022.)

⁷¹ SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; e MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. ampl., incluindo novo capítulo sobre princípios fundamentais. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 292.

A despeito de o controle da Administração Pública ser um dos corolários do Estado de Direito, “cujo marco se assenta na Revolução Francesa”⁷², sua concepção atual é concomitante ao Estado Moderno.⁷³

No Brasil, o sistema de divisão de poderes é fortemente inspirado pela tradição norte-americana, sendo também próximo ao modelo adotado pela Alemanha, que se identifica “[...] por uma atuação conjunta e voltada à consecução dos objetivos constitucionais, atuação que se dá de forma desconcentrada, racional e juridicamente limitada por esferas de competência próprias e mecanismos de controle recíprocos”.⁷⁴

A previsão de controle de um Poder sobre o outro guarda profunda relação com o próprio regime de governo democrático. Não há como se falar em democracia sem controle, sendo intrínseca ao estado democrático a existência de mecanismos de controle do poder, com limitação da atuação de seus titulares.

Esse controle pode ser exercido de diversas formas, quer seja por meio da previsão de funções típicas e atípicas dos Poderes – sistema de freios e contrapesos –, quer seja pela existência de sistemas de controles internos e externos.

Ademais, o sistema de controle externo adotado pelo Brasil é o de Corte de Contas⁷⁵, que em seu sentido técnico⁷⁶, é exercido pelos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios.

3.1 Perfil constitucional

Desde a promulgação da Constituição de 1988 e a ampliação das competências fiscalizatórias dos Tribunais de Contas houve importante modificação na área do controle externo.

⁷² COSTALDELLO, Angela Cassia. Tribunais de Contas no Brasil. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**. 2022. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/20/edicao-2/tribunais-de-contas-no-brasil>. Acesso em: 17 abr. 2024.

⁷³ COSTALDELLO, Angela Cassia. Tribunais de Contas no Brasil, *loc. cit.*

⁷⁴ SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; e MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. ampl., incluindo novo capítulo sobre princípios fundamentais. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 293.

⁷⁵ Opondo-se ao sistema de Auditorias Gerais. Assim como o Brasil, o sistema de Corte de Contas foi adotado por países como Alemanha, Espanha, França, Grécia, Holanda, Japão, Portugal e Uruguai (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, p. 47).

⁷⁶ O controle externo, caracterizado a partir da análise do posicionamento do órgão controlador em relação ao órgão controlado, pode ser subdividido em controle jurisdicional (realizado pelo Poder Judiciário), controle político (de competência do Poder Legislativo), controle técnico (exercido pelos órgãos de controle externo) e controle social (cujo agente controlador é a sociedade civil organizada ou o cidadão individualmente).

O mandamento constitucional passou a prever a fiscalização patrimonial, bem como a ampliação do alcance da atuação do controle externo, a ele se submetendo, também, a administração indireta e 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, nos termos do art. 70, parágrafo único, com redação dada pela EC 18/98.

Em linha com os avanços da Administração Pública moderna, o legislador constituinte outorgou ao controle externo importante competência de aferição do desempenho da gestão pública: a fiscalização operacional.

Assim, “quanto à natureza da fiscalização exercida pelo TCU, é certo que não se limita apenas ao exame da legalidade, pois abrange também a análise da legitimidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia”⁷⁷.

Desde então, várias iniciativas foram implementadas ao longo do tempo pelos Tribunais de Contas do país para cumprir seu mister, em especial, a realização de auditorias operacionais, cujos escopo e critérios se diferem das auditorias de regularidade, a avaliação de políticas públicas e a inserção de meios consensuais de solução dos conflitos.

De fato, nas últimas décadas observa-se um crescimento e amadurecimento quanto ao papel constitucional das Cortes de Contas e sua (inter)relação com as demais instituições e Poderes, além do reconhecimento da sua importância para a manutenção do equilíbrio entre os Poderes, o correto uso dos recursos públicos, a efetivação dos princípios da transparência e publicidade, o exercício do controle externo, e garantia da efetividade das políticas públicas.

Nesta senda, além das auditorias operacionais, foi introduzida nas Normas Brasileiras de Auditoria a NBASP 9020, que trata especificamente da Avaliação de Políticas Públicas, em consonância com as melhores práticas das Entidades Fiscalizadoras Superiores Internacionais.

Afora as questões específicas quanto às normas de auditoria, ganharam relevância, também, os papéis consultivos e informativos dos Tribunais de Contas, extrapolando a visão tradicional sancionadora-corretiva.

⁷⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Tribunal de Contas da União: evolução histórica e administrativa**. Brasil: TCU, 2014. p. 92.

Acrescenta-se, ainda, a relação entre as Cortes de Contas e o controle social, quer seja no que diz respeito ao fomento, quer seja relativo à qualificação da população e das instituições responsáveis por este controle – tais como os observatórios sociais.

Ademais, conforme tratar-se-á no último tópico deste capítulo, o Tribunal de Contas da União não passou ileso à consensualidade administrativa, uma vez que, reconhecendo sua relevância e privilegiando os princípios da efetividade, celeridade, economicidade, resolução consensual, criou procedimento específico pré-processual no âmbito de sua competência.

Não se olvida, ainda, do diálogo (inter)institucional, por meio do qual há constante troca de informações, dados, documentos, bem como solicitações feitas pelo Tribunal de Contas a outros órgãos/instituições, ou o contrário, pelas instituições às Cortes de Contas.

Tudo isso somado conduz àquilo que ora se denominou de perfil constitucional dos Tribunais de Contas, que apresentam uma vertente mais democrática, flexível, atenta aos anseios sociais e ao seu papel dentro do Estado Democrático de Direito e relação com demais instituições.

Dessa maneira, “se resta evidente que o controle combina-se com cidadania, não menos evidente é a sua relação com a democracia. A ideia de um controle externo como proteção contra a tirania é uma das marcas dos regimes democráticos”⁷⁸.

3.2 Competências, funções e instrumentos

As competências dos Tribunais de Contas estão alicerçadas na Constituição Federal. A eles compete, em auxílio ao Poder Legislativo, exercer 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 receitas⁷⁹.

Quanto as suas funções, autores administrativistas divergem no que diz respeito ao número. Para fins deste trabalho, seguindo a linha de raciocínio até então

⁷⁸ ANDRIOLO, Leonardo José. Rui Barbosa e a defesa da probidade e do controle na gestão pública. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Rui Barbosa: uma visão do controle do dinheiro Público**. Brasília: Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, 2000. p. 226.

⁷⁹ CRFB, art. 70, *caput*.

deduzida, adota-se a classificação própria estabelecida por Luiz Henrique Lima, que enumera as seguintes: fiscalizadora, opinativa, julgadora, sancionadora, corretiva, consultiva, informativa, ouvidora e normativa.

Uma das funções mais citadas e usualmente conhecida é a fiscalizadora, que compreende “as ações relativas ao exame e à realização de diligências, auditorias e outras atividades de fiscalização relativas”⁸⁰ a, entre outros, admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias e pensões, convênios celebrados entre a União, estados, municípios e DF, renúncia de receitas, controle da responsabilidade fiscal.

Por sua vez, a função opinativa diz respeito à atribuição de apresentar parecer prévio sobre contas do chefe do Poder Executivo, para posterior julgamento pelo Poder Legislativo⁸¹.

Apesar da importância de tais pareceres, não há conteúdo vinculativo, de maneira que representam tão somente manifestação de caráter eminentemente técnico a ser considerada pelo Poder Legislativo quando do julgamento final de tais contas.

Diferentemente ocorre quando se trata da função julgadora, situação em que os Tribunais de Contas procedem ao efetivo julgamento das contas dos responsáveis por bens e valores públicos, por prejuízos ao erário, além de deliberar sobre outras matérias passíveis de julgamento - tais como denúncias e representações, e “infrações decorrentes da não publicação do Relatório de Gestão Fiscal, da elaboração de anteprojeto de LDO sem metas fiscais, da inobservância de limitação de empenho ou movimentação financeira ou da falta de adoção de medidas para redução de despesas de pessoal”.⁸²

Outra conhecida e importante função é a sancionadora, cujas hipóteses legais são amplas. De forma objetiva, podem os Tribunais de Contas aplicar sanções tais como multas por infrações administrativas às leis de finanças públicas, multa proporcional ao débito imputado, declaração de inidoneidade para licitar, entre muitas outras⁸³.

⁸⁰ 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. p.92.

⁸¹ *Ibid.*, p. 93.

⁸² LIMA, Luiz Henrique, *loc. cit.*

⁸³ MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena. Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas. **Consultor Jurídico**. 2022. Disponível em: Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas (conjur.com.br). Acesso em: 01 jun. 2024.

De outro vértice, a função corretiva consiste “na emissão de determinação para cumprimento da lei”, sendo uma das mais relevantes funções dentro da missão do TCU de “contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública em benefício da sociedade”⁸⁴.

No exercício dessa função, devem ser observados o artigo 20 da LINDB, o exercício do poder geral de cautela e a adoção do termo de ajustamento de gestão (TAG).

São exemplos dessa função a emissão de determinações e recomendações aos órgãos jurisdicionados, a fixação de prazo para adoção de providência, a sustação de atos irregulares e a adoção de medidas cautelares.⁸⁵

Além disso, há a função consultiva (para alguns autores chamada de pedagógica⁸⁶) que pode ocorrer em duas hipóteses: consulta sobre assuntos de competência do Tribunal e parecer sobre regularidade de despesas, nessa segunda hipótese, por solicitação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização⁸⁷.

No ponto, necessário destacar que a função consultiva deve ocorrer sempre em tese, ou seja, questionamentos em abstrato realizados por autoridades legitimadas para formulá-los, a respeito de dúvidas na aplicação de dispositivos legais concernentes às matérias de competência das Cortes de Contas⁸⁸.

A sétima função é a informativa e diz respeito à prestação de informações acerca de trabalhos realizados, cálculos e dados consolidados, além de elementos e documentos a que tenha tido acesso, tendo como principais destinatários o Congresso Nacional, a Justiça Eleitoral, o Ministério Público, órgãos e Poderes da União e demais esferas, a sociedade, os meios de comunicação e o cidadão interessado⁸⁹.

No exercício da função ouvidora, o Tribunal de Contas recebe e processa denúncias e representações. As primeiras, feitas por cidadão, partido político,

⁸⁴ 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. p. 94.

⁸⁵ LIMA, Luiz Henrique, *loc. cit.*

⁸⁶ MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena. Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas. **Consultor Jurídico**. 2022. Disponível em: Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas (conjur.com.br). Acesso em: 01 jun. 2024.

⁸⁷ LIMA, *op. cit.*, p. 94.

⁸⁸ MOTTA, *op. cit.*

⁸⁹ LIMA, *op. cit.*, p. 95.

associação civil ou sindicato. As segundas, feitas pelo controle interno, Câmara de Vereadores ou sobre irregularidades em licitação e contratos administrativos⁹⁰.

Por fim, há a função normativa ou regulamentar, segundo a qual ao Tribunal de Contas, no âmbito de sua jurisdição e competência, exerce o poder regulamentar, o que permite que expeça atos e instruções normativas sobre sua organização e/ou atribuições.⁹¹

Além de tais atribuições, Fabrício Motta e Heloísa Helena Godinho destacam que, com o chamado “processo de modernização do controle externo” advindo da edição de novos diplomas legislativos, como a LINDB e suas alterações, as mudanças na Lei de Improbidade Administrativa tem exigido dos Tribunais de Contas o desenvolvimento de novas funções, novas formas de atuação⁹².

Diante disso, apresentam quatro novas funções: articuladora, indutora, colaborativa e educadora.

A primeira delas consiste na “coordenação de instâncias interinstitucionais de diálogo e atuação conjunta dos diversos atores envolvidos no ciclo das políticas públicas, com a finalidade de incrementar a eficiência e garantir a atuação coerente e confiável da Administração Pública.”

Como se vê, tal função ganha especial relevância ao presente trabalho. Os autores enfatizam que, no exercício dessa função, promove-se o diálogo entre os atores para a criação de uma agenda que facilite a construção de consensos e harmonização de entendimentos. O foco seria, então, não apenas a compreensão do que precisa ser feito, mas, sobretudo, “ganhar segurança jurídica por meio do debate institucional qualificado e transparente, envolvendo a pactuação de ações ligados à atuação de cada um no ciclo das políticas públicas”⁹³.

A função indutora guarda relação com a promoção de incentivos à criação de evidências que permitam a melhoria do processo de escolhas públicas e da eficiência nas entregas, além do aprimoramento e difusão de boas práticas⁹⁴.

⁹⁰ 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. p. 95.

⁹¹ *Ibid.*, p. 96.

⁹² MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena. Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas. **Consultor Jurídico**. 2022. Disponível em: Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas (conjur.com.br). Acesso em: 01 jun. 2024.

⁹³ MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena, *loc. cit.*

⁹⁴ MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena, *loc. cit.*

A terceira função trazida é a colaborativa e ocorre quando as Cortes de Contas mais do que orientar e informar passam, também, a colaborar com a Administração, especialmente por meio do “[...] planejamento e execução das políticas e aquisições públicas, ao reunir, tratar e estruturar os dados e fornecer informações para a tomada de decisão nos mais variados setores governamentais”.⁹⁵

Por fim, a função educadora que, embora similar, difere-se da função pedagógica, porquanto diz respeito à atuação por meio de suas escolas próprias com o objetivo de difundir o conhecimento, treinar servidores e capacitar agentes, gestores, servidores e cidadãos⁹⁶.

Entre todas as atribuições mencionadas, destaca-se, para o presente trabalho, a função fiscalizatória; mais especificamente, a denominada 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.”⁹⁷

Nesse contexto, em atenção aos preceitos contidos na Carta Magna, as Cortes de Contas passaram a realizar auditorias operacionais, sobre as quais se discorre na sequência.

3.3 Auditorias operacionais

A partir da inserção do princípio da eficiência no *caput* do art. 37, da Constituição, por meio da Emenda Constitucional 19/98, aliada ao respeito à cidadania e aos valores democráticos, intensifica-se a nova abordagem do controle externo⁹⁸.

Assim, um dos aspectos que passa a ser evidenciado pelo controle é justamente a eficiência:

Sem deixar de dar importância aos aspectos legais e formais, devem merecer especial atenção a economicidade e a eficiência, envolvendo padrões de desempenho como a qualidade dos serviços, a maneira como são prestados,

⁹⁵ MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena. Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas. **Consultor Jurídico**. 2022. Disponível em: Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas (conjur.com.br). Acesso em: 01 jun. 2024.

⁹⁶ MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena, *loc. cit.*

⁹⁷ 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. p. 70.

⁹⁸ ANDRIOLO, Leonardo José. Rui Barbosa e a defesa da probidade e do controle na gestão pública. *In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Rui Barbosa: uma visão do controle do dinheiro Público*. Brasília: Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, 2000. p. 226.

a justiça na distribuição dos custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e bens produzidos⁹⁹.

Logo, mais do que aspectos formais relativos ao dispêndio de recursos públicos e sua gestão, passa-se a observar o seu aspecto qualitativo. E essa nova concepção incorporada à Carta Magna já estava encampada nas técnicas de auditoria mundialmente conhecidas, notadamente em auditoria operacional, conforme destaca Leonardo José Andriolo.¹⁰⁰

No Brasil, a NBASP (Norma Brasileiras de Auditoria do Setor Público) 3000 disciplina a auditoria operacional. Corresponde à norma internacional ISSAI (em inglês: *international standards of Supreme Audit Institutions*) de igual número.

De acordo com referida norma, a auditoria operacional pode ser conceituada como o exame independente, objetivo e confiável, realizado pelas EFS “que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento.”¹⁰¹

Objetiva contribuir para o aperfeiçoamento da economicidade, eficiência, efetividade, boa governança, *accountability* e transparência, além de buscar fornecer novas informações, análises ou percepções e, se cabível, recomendações para melhoria.

Quanto ao objeto da auditoria operacional, ou o que se busca auditar, estão compreendidos programas, políticas públicas, projetos, atividades e sistemas governamentais ou de órgãos e unidades jurisdicionados¹⁰².

Com efeito, as auditorias operacionais, contrapondo-se às de regularidade (aqui incluídas de conformidade ou contábeis) em que são analisados apenas aspectos de legalidade e legitimidade, vão além dos tradicionais parâmetros formais e, em razão da análise de critérios¹⁰³ como economicidade, eficiência, eficácia e

⁹⁹ ANDRIOLO, Leonardo José. Rui Barbosa e a defesa da probidade e do controle na gestão pública. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Rui Barbosa: uma visão do controle do dinheiro Público**. Brasília: Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, 2000. p. 228.

¹⁰⁰ ANDRIOLO, Leonardo José, *loc. cit.*

¹⁰¹ BRASIL. Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público. NBASP 3000. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/grupo/normas-de-ao-nbasp-3000-3899/>. Acesso em: 2 ago. 2024. item 17.

¹⁰² 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. p. 70.

¹⁰³ 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 (PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR). **Auditorias Operacionais**

efetividade, têm se mostrado importantes instrumentos para avaliação, análise, controle e implementação das políticas públicas.¹⁰⁴

No entanto, apesar de por vezes avaliar temas sensíveis, mormente relativos a políticas públicas de destaque no cenário social e político, as auditorias operacionais não se propõem a examinar a conduta ou a ação dos gestores. Os trabalhos são direcionados a processos e operações da entidade auditada, com vistas ao seu aperfeiçoamento.

No Tribunal de Contas da União (TCU) há o Manual de Auditoria Operacional (MAO) que define requisitos e fornece orientações aos auditores sobre a condução e o controle de qualidade desse tipo de auditoria.

O conceito estabelecido acrescenta, além dos princípios já tratados no conceito da NBASP 3000, o princípio da eficácia:

A auditoria operacional é 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.¹⁰⁵

Além disso, inclui-se, também, o exame da equidade, “que pode ser derivado da dimensão de efetividade da política pública, baseia-se no princípio que reconhece a diferença entre os indivíduos e a necessidade de tratamento diferenciado”.¹⁰⁶

Isso posto, considerando os princípios e critérios acima delineados, a auditoria operacional se mostra instrumento adequado à análise e/ou controle das políticas públicas por parte das Cortes de Contas.

Necessário salientar, entretanto, que embora a auditoria operacional seja, essencialmente, uma atividade de avaliação, “e que ambas têm em comum a avaliação dos critérios de eficiência, eficácia e efetividade”¹⁰⁷, esta é mais ampla do que aquela.

– **AOPs.** Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/auditorias-operacionais-aops-fiscalizacao/43>. Acesso em 7 jan. de 2024.)

¹⁰⁴ 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 7 maio de 2022.)

¹⁰⁵ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 4. ed. Brasília: TCU. Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020. p. 14.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 18.

¹⁰⁷ CARVALHO, Adilson José de. **Auditoria operacional como método de avaliação de políticas públicas**. 2021. 36 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2021.

3.4 Avaliação de políticas públicas

Em 2020 houve a incorporação, nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público, da norma internacional GUID 9020 – Avaliação de políticas públicas da INTOSAI (Organização Internacional das Entidades fiscalizadoras Superiores).

A NBASP 9020 – como passou a ser chamada – objetiva auxiliar as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) e outras entidades avaliadoras a alcançar o seu objetivo, “que é analisar de modo neutro e independente os diversos critérios que permitem emitir uma opinião sobre a utilidade de uma política pública (sem se concentrar em nenhuma unidade administrativa específica)”.¹⁰⁸

A própria norma trata de diferenciar a avaliação de políticas públicas da auditoria operacional. Enquanto o cerne desta é a avaliação da economicidade, da eficiência ou da efetividade, o daquela é a avaliação do impacto global de uma política, de curto e longo prazo e a avaliação de sua utilidade.

Dessa forma, a avaliação da política pública é uma atividade mais ampla e pode abarcar diversos tipos de ferramentas e de trabalhos, entre os quais as auditorias – aqui incluídas, inclusive, as auditorias operacionais.

Definido como um exame que objetiva avaliar a utilidade de determinada política pública, esse tipo de avaliação analisa “seus objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos o mais sistematicamente possível, mede seu desempenho visando avaliar sua utilidade”¹⁰⁹ e fornece evidências para que os líderes políticos possam tomar suas decisões.

Os objetivos dessas avaliações são (a) o planejamento e eficiência, por meio da garantia de que há uma justificativa para a política pública e que os recursos sejam empregados de modo eficiente; (b) permitir a *accountability*, demonstrando-se em que medida uma política alcançou seus objetivos, o quão bem seus recursos foram utilizados e quais foram os seus impactos; (c) implementação, mediante a melhoria do desempenho da política e a efetividade de sua execução e de seu gerenciamento;

Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2775/2/AdilsoJosedeCarvalhoDissertacao2021.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

¹⁰⁸ BRASIL. Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público. **NBASP 9020**. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/grupo/outras-orientacoes-nbasp-o-9000-9999/>. Acesso em: 2 ago. 2024, item 1.1.

¹⁰⁹ BRASIL. Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público. **NBASP 9020**. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/grupo/outras-orientacoes-nbasp-o-9000-9999/>. Acesso em: 2 ago. 2024, item 2.1.

(d) produção de conhecimento, a partir da compreensão do que funciona, para quem, o porquê e em quais contextos; (e) o fortalecimento institucional, com a melhoria e o desenvolvimento das capacidades entre os participantes da política pública e suas redes e instituições.

Ressalva-se, contudo, que o avaliador não pode chegar ao ponto de prescrever a orientação da política. Suas recomendações – oriundas das conclusões do relatório final – não são vinculantes.

No ponto, a neutralidade da entidade é apontada como a limitação para a avaliação da política pública. Ou seja, a entidade avaliadora deve fornecer um estudo independente sobre os objetivos e impactos da política analisada e, ao assim agir, permite, por um lado, que os cidadãos formem suas próprias opiniões sobre as ações públicas; por outro lado, permite “que os formuladores de políticas tomem decisões sobre a continuidade, a correção ou o abandono de uma política com base em evidências sólidas e específicas (e não com base em simples intuições ou pesquisas de opinião).”¹¹⁰

Dessa forma, como resultado da avaliação, exsurge uma contribuição para o debate democrático, neutra e baseada em fatos, que apresenta uma reflexão sobre a política pública por meio de uma análise objetiva e de recomendações baseadas em evidências.

De acordo com o item 3.2 da Norma em análise, a realização da avaliação de uma política pública pode partir da iniciativa própria da entidade de fiscalização ou por demanda de uma autoridade pública, do Legislativo ou Executivo.

Para a escolha do objeto da avaliação são considerados os seguintes critérios: a importância da política sob análise (aqui compreendidos, por exemplo, o tamanho do orçamento, o número das partes interessadas e a complexidade das conexões entre elas, etc.), a possibilidade de medir os diversos efeitos da política e o período desde a implantação da política (sendo preferível, nesse caso, a avaliação de políticas estabelecidas há mais tempo, por viabilizar a comparação entre o estado da situação sem a política e com a política).

Ademais, orienta-se que a construção do projeto de avaliação de políticas públicas seja feita com as partes interessadas, por se tratar de um processo

¹¹⁰ BRASIL. Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público. **NBASP 9020**. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/grupo/outras-orientacoes-nbasp-o-9000-9999/>. Acesso em: 2 ago. 2024, item 2.3.

característico, apoiado na cooperação e na construção conjunta da abordagem. Por interessados compreende-se os atores na política, os beneficiários diretos ou indiretos das ações avaliadas ou, ainda, os que serão afetados por ela.

Realizada a avaliação, elabora-se um relatório final que deve conter, entre outros itens, as conclusões da equipe de avaliação, sendo submetido ao órgão de supervisão que poderá aprová-lo ou modificá-lo.

Aprovado o relatório, com modificações ou não, deve-se observar um dos princípios fundamentais da avaliação de políticas públicas, que é a disseminação pública das conclusões, a partir do seu direcionamento às partes interessadas e, caso a avaliação tenha se originado de uma demanda externa, aos autores dessa demanda e à opinião pública em geral.

A utilização dessas conclusões – que podem conter recomendações – destina-se a ser utilizada no processo de tomada de decisão e a ser objeto de um monitoramento.

3.5 Procedimentos de solução consensual no Tribunal de Contas da União

Por meio da Instrução Normativa n. 91/2022¹¹¹, foram instituídos, no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Observa-se, de início, as bases normativas que amparam a edição da referida Instrução: a Lei n. 13.140/2015¹¹² e o Decreto n. 9.830/2019¹¹³.

¹¹¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução normativa n. 91, de 22 de dezembro de 2022**. Institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/ato-normativo/*/?TIPO%253A%2528%2522Instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Normativa%2522%2529%2520NUMATO%253A91/score%2520desc/0/%2520. Acesso em: 25 nov. 2023.

¹¹² BRASIL. **Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 25 nov. 2023.

¹¹³ BRASIL. **Decreto n. 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 25 nov. 2023.

A primeira dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. No Capítulo II, estatui-se que os Entes Federados poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos com competência para, dentre outros, dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública (art. 32, inciso I) e avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público (art. 32, inciso II).

O segundo, por sua vez, regulamenta o disposto nos artigos 20 a 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB.¹¹⁴ O artigo 13, §1º, do Decreto, estabelece que a atuação dos órgãos de controle privilegiará as ações de prevenção antes dos processos sancionadores.

Cuida-se da consagração dos papéis pedagógico e orientador do Tribunal de Contas da União, conforme previsão expressa da Instrução Normativa n. 91/2022.

Além disso, a iniciativa encontra respaldo na Nota Recomendatória da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) n. 02/2022, que recomenda que os Tribunais de Contas brasileiros adotem instrumentos de solução consensual de conflitos, aprimorando essa dimensão nos processos de controle externo.¹¹⁵

A fim de viabilizar a prática consensual no âmbito da Corte de Contas Federal, foi criada a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos, a “SecexConsenso”, em dezembro de 2022.

O objetivo é o de contribuir para a efetividade das políticas públicas e a segurança jurídica de soluções tempestivas, construídas de modo colaborativo e célere com a sociedade e os entes públicos.¹¹⁶

¹¹⁴ BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 25 nov. 2023.

¹¹⁵ BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Nota Recomendatória n. 02/2022**. Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros para que, observado o regime jurídico-administrativo, adotem instrumentos de solução consensual de conflitos, aprimorando essa dimensão nos processos de controle externo. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FD/06/9A/DB/98C4681046756058F18818A8/Nota%20Recomendatoria%20Atricon%20n%2002-2022%20-%20Termos%20de%20Ajustamento%20de%20Gestao%20_TAGs_.pdf. Acesso em: 25 nov. 2023.

¹¹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portal TCU**. Você conhece a nova sistemática de soluções consensuais do TCU? Jul/2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/voce-conhece-a-nova-sistematica-de-solucoes-consensuais-do-tcu.htm>. Acesso em: 25 nov. 2023.

Do mesmo modo, busca-se aumentar a eficiência e a economicidade por meio do diálogo entre o setor privado e a administração pública federal.¹¹⁷

Referida Secretaria busca priorizar, transversalmente, a construção colaborativa de soluções consensuais na administração pública; o diálogo com as instituições na prevenção dos conflitos; o compartilhamento de informações entre entidades públicas durante a fase de negociação dos acordos de leniência, com a inclusão dos processos do TCU no escopo desses acordos; a elaboração e execução de estratégias para a participação cidadã no dia a dia do TCU, com o intercâmbio nacional e internacional de boas práticas; e a articulação de ações do controle externo com os Tribunais de Contas do Brasil, além do compartilhamento de boas práticas de políticas públicas descentralizadas.¹¹⁸

Poderão solicitar a solução consensual de que trata a Instrução Normativa n. 91/2022: (a) autoridades elencadas no art. 264 do Regimento Interno do TCU; (b) dirigentes máximos das agências reguladoras definidas no art. 2º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019; e (c) relator de processo em tramitação no TCU.

Além dos dirigentes máximos dessas agências e das autoridades que também possuem competência para formular consulta, o relator do processo em tramitação no TCU igualmente possui legitimidade para solicitar a solução consensual.

A solicitação de solução consensual será autuada como processo de Solicitação de Solução Consensual (SSC), que será encaminhado à Secex Consenso para a primeira fase, o da admissibilidade prévia.

A análise prévia, de competência do Presidente do TCU, decidirá sobre a conveniência e a oportunidade da admissibilidade da solicitação e, para tanto, deverá levar em consideração algumas questões.

Assim, devem ser consideradas: a competência do TCU para tratar da matéria; a relevância e a urgência da matéria; a quantidade de processos de SSC em andamento; e a capacidade operacional disponível no Tribunal para atuar nos processos de SSC (art. 5º da IN 91/2022).

¹¹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portal TCU**. TCU investe em soluções consensuais de conflitos para temas de grande relevância. Fev/2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-investe-em-solucoes-consensuais-de-conflito-para-temas-de-grande-relevancia.htm>. Acesso em: 25 nov. 2023.

¹¹⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portal TCU**. Você conhece a nova sistemática de soluções consensuais do TCU? Jul/2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/voce-conhece-a-nova-sistemica-de-solucoes-consensuais-do-tcu.htm>. Acesso em: 25 nov. 2023.

É nessa fase que deve ser observada a eventual existência de processo com o mesmo objeto da solicitação.

Em caso positivo, na hipótese de o objeto da controvérsia estar sendo tratado em processo já em tramitação no TCU em que não há, ainda, decisão de mérito, a solicitação de solução consensual, deverá ser analisada em processo próprio.

Nesse caso, a solicitação será encaminhada ao relator do processo já em tramitação, que poderá ratificar ou não a manifestação do Presidente do TCU. Se ratificada, sobrestam-se as questões relacionadas as questões relacionadas ao processo em tramitação. Inexistindo ratificação, o processo de solução consensual será arquivado.

No entanto, se já tiver sido proferida decisão de mérito do TCU, a solicitação de solução consensual deverá ser arquivada.

Vencida essa etapa, o processo de solução consensual será encaminhado à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) para, depois de ouvida a SecexConsenso, designar, por meio de portaria, os membros da Comissão de Solução Consensual (CSC).

Referida Comissão deverá ser composta por, no mínimo, um servidor da SecexConsenso, que atuará como coordenador, um representante da unidade de auditoria especializada responsável pela matéria tratada e um representante de cada órgão ou entidade da administração pública federal que tenha solicitado a solução consensual ou que, nos termos do inciso V do art. 3º da IN 92/2022, tenha manifestado interesse na solução.

É possível, a critério da Segecex, admitir a participação de representante de particulares envolvidos na controvérsia.

Ademais, admite-se que, por unanimidade dos membros da CSC, sejam convidados para participar das reuniões, na qualidade de colaboradores, especialistas na matéria objeto da busca de solução consensual que não estejam diretamente envolvidos na controvérsia.

A partir da sua instituição, a CSC disporá de noventa dias para a elaboração da proposta de solução. Tal prazo poderá, a critério do Presidente do TCU, ser prorrogado por uma única vez por até trinta dias.

Não sendo possível a elaboração da proposta de solução, a CSC deverá cientificar o Presidente do TCU, que determinará o arquivamento do processo.

Em contrapartida, tendo sido elaborada proposta de solução e, havendo concordância de todos os membros da CSC, o processo será encaminhado ao Ministério Público de Contas para que se manifeste sobre a proposta, no prazo de quinze dias.

Após a manifestação do Ministério Público junto ao TCU sobre a proposta formulada pela CSC, o processo será encaminhado à Presidência do TCU para sorteio de relator entre os Ministros.

A partir de então, o relator do processo dispõe de até trinta dias para submetê-lo à apreciação do Plenário do TCU. É possível a dilação do prazo por, no máximo, trinta dias.

Submetido o processo ao Plenário, este, por meio de acórdão, poderá sugerir alterações na proposta de solução elaborada pela CSC, acatá-la integralmente, ou, ainda, recusá-la.

Sendo sugeridas alterações, os membros da CSC terão quinze dias para se manifestarem acerca da referida sugestão.

Caso não haja concordância de algum dos membros da CSC, o relator determinará o arquivamento do processo, dando ciência ao Plenário acerca da decisão.

Lado outro, havendo concordância, a formalização da solução será realizada por meio de termo a ser firmado pelo Presidente do TCU e pelo respectivo dirigente máximo dos órgãos e entidades a que se refere o inciso III do § 1º do art. 7º da IN 91/2022, em até trinta dias após a deliberação final do Plenário do Tribunal que aprovar a referida solução.

O instrumento hábil para verificação do cumprimento do termo respectivo é o monitoramento (previsto no art. 243 do Regimento Interno do TCU).

Interessante pontuar que, nos termos do art. 15 da IN 91/2022, das decisões preferidas nos autos de Solicitação de Solução Consensual não caberá recurso, “tendo em vista a natureza dialógica desses processos”.

Por fim, destaca-se que, em relação aos membros da SecexConsenso houve intensa preparação e qualificação, por meio da aproximação com órgãos e entidades

que utilizam métodos autocompositivos para a solução de controvérsias, como a AGU, o Cade e o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso.¹¹⁹

Além do mais, foram realizados, em termos de capacitação de pessoal, cursos em negociação, “utilizando a metodologia de Harvard, mediação e solução de conflitos, a partir da contratação e participação dos servidores em cursos oferecidas por instituições nacionais e internacionais”.¹²⁰

3.5.1 Soluções consensuais na jurisprudência do Tribunal de Contas da União

A partir da busca pela palavra-chave “SecexConsenso” na página do Tribunal de Contas da União, foram encontrados trinta e quatro acórdãos.

O primeiro acordo de solução consensual efetivamente homologado pelo TCU se refere a contrato do setor de energia¹²¹. Cuida-se do Acórdão 1130/2023, proferido em 7.6.2023, no bojo do processo de Solicitação de Solução Consensual n. 006.253/2023-7¹²², envolvendo o Ministério de Minas e Energia (MME), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a empresa contratada, Karpowership Brasil Energia, e as Secretarias de Controle Externo de Energia e Comunicações (SecexEnergia) e de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) do TCU.

Estimava-se que da decisão resultaria economia aproximada de R\$ 579 (quinhentos e setenta e nove) milhões para os brasileiros em 2023.

O segundo acordo de solução consensual realizado, também da área de energia elétrica (Acórdão n. 1797/2023)¹²³, envolveu o Ministério de Minas e Energia (MME), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e as usinas Linhares Geração,

¹¹⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portal TCU**. Você conhece a nova sistemática de soluções consensuais do TCU? Jul/2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/voce-conhece-a-nova-sistematica-de-solucoes-consensuais-do-tcu.htm>. Acesso em: 25 nov. 2023.

¹²⁰ BRASIL, *loc. cit.*

¹²¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Aprovado acordo de solução consensual com economia de R\$ 579 milhões para os brasileiros em 2023**. 7.6.2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/noticia/SecexConsenso/%2520DTRELEVANCIA%2520desc/16>. Acesso em: 25 nov. 2023.

¹²² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1130/2023**. Plenário. Solicitação de Solução Consensual (SSC) n. 006.253/2023-7. Relator Benjamin Zymler. Sessão de 7.6.2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/SecexConsenso/%2520DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/>. Acesso em: 25 nov. 2023.

¹²³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1797/2023**. Plenário. Solicitação de Solução Consensual (SSC) n. 006.252/2023-0. Relator Benjamin Zymler. Sessão de 30.8.2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/SecexConsenso/%2520DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/14>. Acesso em: 25 nov. 2023.

Termelétrica Viana e Povoação Energia para geração de energia emergencial, diante do cenário de escassez de água ocorrido em 2021.

O acordo, realizado em agosto de 2023, permitiu alterações contratuais segundo as quais as usinas termelétricas do Procedimento de Contratação Simplificado (PCS) n. 01/2021 só voltarão a fornecer o serviço em caso de nova situação de crise. Com isso, espera-se economizar mais de R\$ 220 (duzentos e vinte) milhões na conta de energia dos consumidores até o ano de 2025.¹²⁴

Extraí-se da análise dos dados coletados que nos demais casos (a) foi afastada a possibilidade de remessa ao SecexConsenso; (b) determinou-se o exame de conveniência e oportunidade da ação de controle pelo SecexConsenso; (c) o objeto era o acompanhamento de acordo de leniência e/ou busca de informações que pudessem de alguma forma impactar tal acordo; ou (d) o assunto tratado dizia respeito a outras questões que não a Solução Consensual em si.

Apesar de o procedimento em si ser sigiloso, destacam-se os seguintes casos que estão em análise sobre admissibilidade ou já em fase de busca consensual de solução: FAPES e BNDES¹²⁵, Processo Competitivo Simplificado (PCS), e integram a negociação: Âmbar, TCU, MME (Ministério de Minas e Energia) e Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).¹²⁶

Conforme mencionado anteriormente, em apenas duas ocorrências foi formulado acordo, devidamente homologado pelo Tribunal de Contas.

Nessas situações, ambas envolvendo o setor de energia, foi possível a obtenção da solução consensual dos conflitos postos em análise, gerando uma economia estimada de aproximadamente R\$ 790 (setecentos e noventa) milhões de reais.

Salienta-se, por fim, o lapso temporal da busca realizada, desde o início da implementação da SecexConsenso (janeiro de 2023) até a elaboração do presente trabalho (agosto de 2024).

¹²⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acordo de solução consensual no setor de energia elétrica deve gerar economia de R\$ 224 milhões.** 30.8.2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/noticia/SecexConsenso/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc/5>. Acesso em: 25 nov. 2023.

¹²⁵ FAPES. **Fapes e BNDES iniciaram reuniões com mediação do TCU.** Disponível em: <https://www.fapes.com.br/noticias-interna/noticias/fapes-e-bndes-iniciaram-reunioes-com-mediacao-do-tcu>. Acesso em 1 ago. 2024.

¹²⁶ FOLHA DE SÃO PAULO. **TCU ameaça arquivar conciliação com empresa dos Batistas e pede novo parecer da ANEEL.** Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/01/tcu-ameaca-arquivar-conciliacao-com-empresa-dos-batistas-e-pede-novo-parecer-a-aneel.shtml>. Acesso em 1 ago. 2024.

4 PROCESSOS ESTRUTURAIS ANALISADOS

Um dos fundamentos da República é a dignidade à pessoa humana, da cidadania e valorização do ser humano. A Constituição impõe aos magistrados que apliquem todos os princípios éticos. Justiça é algo que o juiz sente.

(Ministro Luiz Fux)

Este capítulo tem por objetivo a análise e descrição dos três processos estudados ao longo do desenvolvimento desta pesquisa.

Inicialmente, foram selecionados dois processos quando da realização do estágio de imersão prático-profissional.

Conforme pontuado no capítulo um, a seleção dos casos ocorreu em razão de alguns motivos específicos.

O primeiro foi a intenção de comparar casos opostos, a fim de permitir que, a partir do método comparativo, fossem extraídas conclusões sobre a (im)possibilidade de participação dos Tribunais de Contas nas demandas estruturais.

Assim, foi escolhido, de um lado, um caso em que foi dado tratamento estrutural de forma ampla, houve a utilização de diversos instrumentos processuais inerentes a esse tipo de demanda e o Tribunal de Contas competente foi instado a participar – o Caso Urbana; de outro lado, um processo ao qual não foi dado tratamento estrutural, apenas utilizada a audiência pública, e também não houve participação do Tribunal de Contas - o Caso Mobilidade Urbana.

O objetivo era permitir que fosse verificado, a partir do confronto de ambos os processos, se havia a natureza estrutural da demanda, identificar os instrumentos aplicados, perquirir se teria havido (ou, em caso negativo, poderia ter ocorrido) a participação do Tribunal de Contas.

O segundo motivo que levou à seleção desses processos foi o fato de já existir algum conhecimento ou familiaridade, uma vez que haviam sido estudados anteriormente na disciplina cursada para integralização dos créditos.

A terceira motivação foi a existência de publicações prévias sobre tais casos, o que permitiu, também, além da análise do processo em si, que houvesse o estudo sobre as considerações feitas por outros pesquisadores, ampliando-se o horizonte acadêmico.

E o quarto motivo foi a facilidade de contato com os magistrados que atuaram em tais processos, o que permitiu, inclusive, que fossem ouvidos, maximizando, assim, os resultados obtidos.

Além desses dois processos inicialmente selecionados, no decorrer da pesquisa, em especial no momento de selecionar os entrevistados, surgiu a necessidade de análise do Caso da Ocupação Andorinhas.

Isso porque um dos objetivos da realização das entrevistas era ouvir os atores processuais envolvidos nas demandas estruturais, de forma a entender como esses processos estão se desenvolvendo, quais seus objetos, os instrumentos ou ferramentas que estão sendo utilizados, quais as partes figuram nos polos passivo e ativo, e se haveria espaço para a participação do Tribunal de Contas.

A ideia era que, a partir da percepção daqueles que estão efetivamente envolvidos nas demandas estruturais, pudesse-se traçar um cenário que permitisse responder à pergunta motriz da pesquisa.

Sempre oportuno destacar que esse contato com os atores presentes na prática das demandas estruturais, além de trazer novos elementos à pesquisa, atende, também, ao viés translacional.

A investigação que ora se desenvolve não se satisfaz com o estudo de aspectos meramente teóricos, fazendo-se necessário o contato com a prática, com os elementos empíricos, a fim de que ofertar uma resposta adequada à realidade que permeia o desenvolvimento dos processos estruturais.

Assim, quando se debruçou sobre a questão de quais pessoas seriam entrevistadas, percebeu-se que o ideal seria a oitiva de diferentes atores processuais, garantindo-se que a questão fosse abordada por diversos prismas.

Portanto, delimitou-se que seriam entrevistados juízes federais e estaduais, advogados públicos, advogados privados, *special master* e auditores de controle externo, abarcando-se, dessa maneira, tanto profissionais que atuam junto ao Poder Judiciário e aos Tribunais de Contas.

Importante destacar que, apesar de cada vez existirem mais processos estruturais, eles ainda não são tão comuns.

Além disso, considerando o tempo disponível e os contatos existentes, optou-se pela entrevista das pessoas relacionadas com o Caso Andorinhas, por se tratar de processo em trâmite em Ponta Grossa, cujas partes envolvidas seriam de fácil acesso.

Analisados, então, três processos estruturais.

O objetivo era identificar se se tratam, de fato, de demandas estruturais, quais os atores processuais envolvidos, e se houve e/ou poderia ter havido a participação dos Tribunais de Contas respectivos.

Quanto ao último ponto, a fim de permitir tal conclusão, além do estudo dos processos em si, analisou-se, também, a existência de trabalhos com a temática objeto da ação respectiva, nos casos em que não houve a atuação da Corte de Contas no âmbito desta.

O primeiro caso prático analisado foi o processo n. 0003973-21.2011.4.05.8400 em trâmite perante a 6ª Vara Federal do Rio Grande do Norte.

Cuida-se de execução fiscal movida pela Fazenda Nacional em que figuram como executados o Município de Natal e a Urbana Companhia de Serviços Urbanos de Natal, sociedade de economia mista municipal, para fins de cobrança dos tributos inscritos em dívida ativa municipal.

Dada à complexidade da demanda, em especial em razão ao elevado valor da dívida ativa aliado ao considerável passivo trabalhista também em execução na Justiça do Trabalho, foi reconhecida a qualidade de demanda estrutural, sendo dado o tratamento pertinente ao caso.

A dívida supera o montante de trezentos milhões de reais, continuando a crescer tal valor, o que leva à constatação de uma “situação de inadimplência crônica”¹²⁷ e de insustentabilidade financeira da estrutura em questão, ou seja, havendo risco de conduzir à liquidação da sociedade de economia mista e, por consequência, de comprometimento de percentual significativo do Município e de impactação da própria continuidade do serviço público em questão que, frisa-se, é essencial.

O segundo caso, a ação autuada sob o n. 0703440-39.2020.8.07.0018 tramita na Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal. Trata-se de ação civil pública movida pelo MPDFT em face do Distrito Federal, da CIA Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal – Metro DF e do Departamento de Trânsito do Distrito Federal.

¹²⁷ MARTINS, Leonardo Resende. Execução Fiscal Estrutural: O caso urbana. 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. 17.

O objeto da demanda é a pretendida instalação de bicicletário na Rodoviária de Brasília, além da integração das ciclovias, ciclofaixas e calçadas que servem ou deveriam servir o referido terminal rodoviário e metroviário. Em que pese não tenha sido dado “tratamento estrutural” propriamente dito, foi reconhecida a necessidade da gestão democrática da cidade e de ouvir a população antes da tomada de decisões, razão pela qual realizada audiência pública.

O terceiro caso, “Ocupação Andorinhas” tramita perante a 1ª Vara da Fazenda Pública de Ponta Grossa e diz respeito à regularização de uma ocupação que ocorreu em terreno do Município de Ponta Grossa.

Foram reunidas quatro ações e dado tratamento estrutural, com a nomeação, inclusive, de *special master*.¹²⁸ O processo se encontra em curso, contando com a presença de inúmeros atores processuais e acordos parciais, que vão sendo cumpridos ao mesmo tempo que novos são estabelecidos.

Ademais, no primeiro caso está havendo a participação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, conforme detalhar-se-á no tópico específico, enquanto no segundo, não há essa participação.

4.1 Caso Urbana

O primeiro caso, processo n. 0003973-21.2011.4.05.8400, em trâmite na 6ª Vara Federal de Natal, foi distribuído em 30.6.2011, tratando-se de execução fiscal movida pela Fazenda Nacional em face do Município de Natal e da Urbana Companhia de Serviços Urbanos do Município de Natal – RN, sociedade de economia mista municipal, criada pela Lei Municipal n. 2.659/1979 e regulada pelo Decreto Municipal n. 2.260/1979.

Em março de 2018 foi designada reunião para acompanhamento do plano de ação em execução referente à recuperação do crédito fiscal, para a qual foi convidado o Juiz do Trabalho que atuava na Central de Apoio às execuções.

¹²⁸ Segundo notas do tradutor em Fiss: “No processo norte americano o *special master* é designado como representante da corte para a prática de alguns atos ou transações específicas cabendo-lhe desempenhar as funções determinadas pelo juízo, às vezes com grande autonomia” (FISS, Owen. **Um Novo Processo Civil**: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. Tradução e coordenação de Carlos Alberto de Salles. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 62).

Isso porque de forma paralela à execução fiscal há, também, considerável passivo trabalhista em execução na Justiça do Trabalho, razão pela qual firmado acordo de cooperação entre o Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (TRT-RN) e a Justiça Federal do Rio Grande do Norte.

No ponto, necessário destacar que em agosto de 2023 houve conciliação nas ações trabalhistas e a quitação dos valores está ocorrendo por meio de recursos transferidos pela Justiça Federal ao TRT¹²⁹.

Da análise processual, observa-se a realização de diversas audiências/reuniões, inclusive com publicação de edital para audiências públicas, a exemplo da ocorrida em 9.5.2019.

Além disso, diversos outros atores processuais foram convidados a participar ao longo do trâmite processual, a fim de contribuir para o deslinde do feito, como, por exemplo, a Advocacia Geral da União, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais, o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Natal (SINSENAT).

Houve, também reuniões com Desembargador presidente do TJRN, juízes das varas fiscais estaduais, diretora de secretaria da 6ª Vara, da PGFN, PGM e Secretaria de Tributação de Natal, com vistas a operacionalizar cooperação judiciária.

Além do “Plano de execução fiscal”, foi realizado também plano de Trabalho no que se refere aos créditos relativos à cobrança da taxa de lixo, executados pelo Município de Natal na Justiça Federal.

Para o trâmite do processo estrutural, foram realizadas audiências para traçar as premissas da “Governança Judicial”, com estabelecimento de ações principais para sua boa gestão.

Em 21.10.2020 foi proferida decisão em que determinada a expedição de ofício ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, a fim de solicitar cooperação no acompanhamento da governança judicial da URBANA.

Na referida decisão houve um retrospecto processual, apresentando a questão, de forma precisa e objetiva, à Corte de Contas e explicitados os termos do novo plano de trabalho. Salientou-se o compromisso com a liquidação da urbana,

¹²⁹ BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 21a. Região. **TRT-RN concilia processos da Urbana e estão sendo beneficiados mais de 200 trabalhadores.** Publicado em 14.8.2023. <https://www.trt21.jus.br/noticias/noticia/trt-rn-concilia-processos-da-urbana-e-estao-sendo-beneficiados-mais-de-200>. Acesso em: 8 mar. 2024.

confeção de um plano de redução progressiva de estrutura e governança judicial compartilhada.

Justamente nesse ponto, postulou-se a cooperação do TCE-RN, explicitando as duas questões nos quais o auxílio de seu corpo técnico seria fundamental: i) no acompanhamento da prestação de contas mensal, inclusive apontando ao juízo eventuais vícios, necessidades de correções e possíveis ajustes de rumos; ii) na fiscalização quanto à reabsorção pelo ente político do serviço público hoje prestado pela empresa pública.

O Magistrado ressaltou:

[...] dada a complexidade que envolve o conflito de interesses e o risco de violação generalizada de direitos pelo desmantelamento absoluto de um serviço público relevante, precisa da cooperação do TCE-RN para tratamento adequado do conflito. Sem ela, há sério risco de inviabilidade no funcionamento da governança judicial, estratégia que mesmo as autoridades municipais reputam ser a única viável para solução do problema.

O termo de cooperação foi operacionalizado (Anexo A), conforme detalhar-se-á no tópico seguinte.

Além das audiências e reuniões dialógicas, foi designada reunião para avaliação dos bens imóveis levantados pelo Município de Natal, em 18.2.2021.

Soma-se a isso a realização de *Workshop* intitulado “Governança Judicial URBANA”, em 10.3.2021, disponível no *Youtube*¹³⁰.

Em 23.4.2021, em razão de sua convocação para atuar como Juiz Auxiliar da Presidência do Tribunal, considerando as particularidades e a complexidade do caso, o magistrado que presidia o processo foi designado como consultor, a fim de continuar atuando/colaborando na demanda.

Considerando o elevado valor da dívida ativa que, em 9.12.2021, perfazia cerca de 300 (trezentos) milhões de reais, foi designada audiência com o objetivo específico de tratar de eventual adesão da empresa e/ou do ente municipal ao programa de transação à época aberto, o que restou frutífero.

O processo continua em trâmite, com a execução do plano piloto, constantes transferências do Município à conta judicial vinculada aos autos, diversos repasses à Justiça do Trabalho e a adesão/cumprimento da transação.

¹³⁰ RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal Regional da Justiça Federal. **Workshop Governança Judicial Urbana**. 2021. 1 vídeo (176 min.). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7hHEKGaqmnM>. Acesso em: 17 abr. 2024.

4.1.1 Acordo de cooperação entre o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte e a Vara Federal

Inicialmente, destaca-se que a situação da Urbana não passou despercebida ao Ministério Público de Contas do Estado, uma vez que, quando da realização do Termo de Ajustamento de Gestão n. 002/2017¹³¹ entre o órgão e o Município de Natal, houve previsão expressa da Cláusula Décima quanto à reestruturação da Companhia de Serviços Urbanos de Natal, nos seguintes termos:

O COMPROMITENTE, em até 180 (cento e oitenta) dias da assinatura do presente Termo, encaminhará ao COMPROMISSÁRIO estudo técnico acerca da viabilidade econômico- financeira da Companhia de Serviços Urbanos de Natal – URBANA.

O cumprimento do estudo ocorreu no bojo do processo n. 5620/2017, havendo conclusão pela inviabilidade econômica da Urbana.

Tal estudo, realizado em 2018, abordou diversos aspectos relativos à empresa e sua atividade, tendo exaustiva coleta e análise de dados que foram utilizados na demanda judicial em questão, bem como servir de ponto de partida para atualização de estudos relativos à empresa.

Em relação ao processo judicial em questão, houve uma série de tratativas interinstitucionais com o objetivo de dar maior eficiência as medidas tomadas.

Entre outras iniciativas, houve a realização de acordo de cooperação com o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte¹³².

Trata-se de iniciativa pioneira promovida pela Justiça Federal do Estado do Rio Grande do Norte, reconhecendo não só as características da demanda estrutural que se apresentava como também, e principalmente, reforçando o papel do diálogo interinstitucional.

¹³¹ RIO GRANDE DO NORTE. Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. **Termo de Ajustamento de Gestão n. 002/2017.** Disponível em: https://www.sindsaudern.org.br/_ups/download/2019/10/28/arq597772d34b93e.pdf. Acesso em: 8 mar. 2024.

¹³² BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. **TCE firma acordo com a Justiça Federal para monitorar proposta de recuperação de créditos na Urbana.** Publicado em 4.3.2021. Disponível em: <https://tce.rn.gov.br/Noticias/NoticiaDetalhada/4030#gsc.tab=0>. Acesso em: 8 mar. 2024.

No caso, o Tribunal de Contas se comprometeu a realizar auditoria da dívida da Urbana, bem como da receita arrecadada com a taxa municipal de limpeza urbana, que deveria ser destinada para fazer frente às despesas da Urbana.¹³³

Conforme Decisão Administrativa n. 7/2021 – TC, os Conselheiros do Tribunal aprovaram, por unanimidade, a ratificação do Acordo de Cooperação Interinstitucional celebrado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN) e a 6ª Vara da Justiça Federal do Rio Grande do Norte.

Fez-se constar o objetivo, na Cláusula Primeira:

Alinhar os procedimentos a serem empreendidos para a recuperação do crédito devido pela URBANA COMPANHIA DE SERVICOS URBANOS DE NATAL, mediante do acompanhamento do modelo de governança judicial adotado, com o monitoramento da prestação de contas mensal, além de fiscalização quanto à eventual reabsorção pelo ente político do serviço público hoje prestado pela sociedade de economia mista¹³⁴

A sessão ordinária do pleno que ratificou o Acordo de Cooperação em questão foi assistida e continua disponível no canal do *Youtube* do Órgão.

Além do acordo de cooperação, existem outras formas de contato entre a Vara Federal e o Tribunal de Contas, havendo comunicação fluida quer seja mediante grupos de *WhatsApp* criados especificamente para tratar de questões atinentes à Governança, quer seja por meio de reuniões eventualmente marcadas.

Mas mais do que a comunicação e troca de informações, conforme relatado pelo Juiz Federal, consultor judicial no processo, Dr. Caio Diniz Fonseca¹³⁵, foram criados “braços” que são representados, cada um deles, por um processo judicial específico, todos vinculados ao processo principal, denominado “processo-piloto”.

Um desses braços é justamente o processo autuado sob o n. 0806897-54.2020.4.05.8400, informalmente chamado de “braço do TCE”, cujo objetivo é o compromisso com a liquidação da Urbana, confecção de um plano de redução progressiva de estrutura e governança judicial compartilhada.

¹³³ MARTINS, Leonardo Resende. Execução Fiscal Estrutural: O caso urbana. 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. 19.

¹³⁴ RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. **Processo 300131/2021**. Plenário. Disponível em: <https://www.tce.rn.gov.br/ConsultaProcesso/ConsultaAvancada>. Acesso em: 8 mar. 2024.

¹³⁵ Conversas informais.

Nesse processo, especificamente, o Tribunal de Contas participa de forma ativa, por meio da juntada de documentos, participação das reuniões e audiências, etc.

Ademais, nas reuniões e audiências “gerais” realizadas em outros processos em que são discutidas ações estratégicas e de maior impacto sobre a empresa, o Juízo da Vara Federal estabeleceu a rotina de convidar o TCE/RN a participar, de maneira que o seu corpo técnico participa, inclusive, de forma ativa dos debates e do processo de tomada de decisões.

Ainda de acordo com o consultor judicial, a cooperação estabelecida no âmbito da Governança Judicial da Urbana tem se mostrado efetiva e exitosa, de maneira que o apoio técnico, a expertise e a disponibilidade da Corte de Cotas têm sido primordiais, desde o diagnóstico da situação, até à tomada de decisões importantes não só pelo Juízo, mas pelo conjunto de atores envolvidos na Governança.

4.1.2 Relatório de Auditoria n. 001/2021 – TCE-RN

A partir da cooperação havida, uma das atividades realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte foi a auditoria que deu origem ao Relatório de Auditoria n. 001/2021 (ANEXO B).

O objeto da fiscalização foram os aspectos contábil, financeiro, orçamentário operacional e patrimonial da Urbana e, no Relatório em questão, foram descritos os principais achados – causas internas e externas – que levaram a Urbana à situação de insolvência e passivo de mais de R\$ 355.000.000,00 (trezentos e cinquenta e cinco milhões de reais).

Diagnosticou-se, inicialmente, que a base das receitas da Urbana advinha exclusivamente da subvenção econômica da Prefeitura de Natal, consignadas no orçamento anual e oriundas, em regra, da arrecadação da taxa de limpeza pública e outras receitas próprias do município, de maneira que foi constatada total dependência orçamentária e financeira em relação ao Município de Natal.

Esse modelo, conforme salientado, é incompatível com a natureza jurídica e operacional de uma sociedade de economia mista e resta agravado quando considerado que a Urbana não dispunha de política de gerenciamento e controle dos custos fixos e variáveis, tampouco de sistema de informações adequado que

possibilitasse ao gestor e a terceiros interessados o acesso a informações úteis e relevantes para fins de tomada de decisões.

De forma sucinta, foram indicados os seguintes achados: a situação econômica, financeira e patrimonial da Urbana era extremamente grave ou, no mínimo, irreversível sob o viés contábil; natureza jurídica inadequada ao atual modelo gerencial, contábil, administrativo e tributário da Urbana; gestão financeira inadequada perante às políticas de saneamento básico e de resíduos sólidos; desproporção de servidores alocados nas atividades finalísticas; existência de servidores aposentados pelo Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) em gozo de aposentadoria especial e que continuavam em atividade na urbana; ausência de pagamento de contribuição social patronal pela Urbana; entre outros.

Diante disso, foram elaboradas recomendações ao Magistrado que conduzia o processo, entre as quais: (a) a determinação ao prefeito municipal, de forma solidária, para que fosse apresentado plano de ação com prazos e medidas; (b) a determinação da suspensão de qualquer ato que importasse em aumento de despesa; (c) a determinação ao prefeito para que informasse, em trinta dias, as medidas concretas que seriam adotadas com vistas à extinção, readequação ou incorporação da Urbana por outro órgão do Poder Executivo Municipal; (d) a determinação, ao presidente da Urbana, de forma solidária ao prefeito, para que informasse as medidas adotadas com o objetivo de saneamento das irregularidades apontadas; e (e) a suspensão temporária da exigência de apresentação mensal, por parte da Urbana, de documentos e demonstrativos contábeis.

O relatório foi direcionado ao Juízo da Vara Federal para a adoção das medidas reputadas cabíveis, observadas, em especial, as recomendações formuladas, que foram acolhidas pelo Juízo.

4.1.3 Análise dos dados obtidos

Da análise conjunta da ação judicial em trâmite na 6ª Vara Federal de Natal e dos processos existentes perante o Tribunal de Contas (aqui compreendidos o que resultou no Acordo de Cooperação e, também, o oriundo do Termo de Ajustamento de Gestão), observa-se ser exitosa a cooperação entre as instituições.

O processo estrutural em questão, para além das características inerentes às demandas estruturais, apresenta algumas peculiaridades, uma vez que se trata de ação executiva fiscal, matéria ainda em que pouco usual o tratamento estrutural.

Sobre o ponto em especial, reconhece-se que o modelo individualista de processo tributário “dá certo quase sempre, mas nem sempre”.¹³⁶ É necessário que o magistrado, atento aos anseios político-sociais, aos novos horizontes travados, amplie o seu foco, “a fim de detectar possíveis consequências exógenas àquele microcosmo”¹³⁷. Sendo essa, exatamente, a situação em análise.

Do estudo realizado, observou-se que estão presentes as características comuns às demandas estruturais, notadamente, a gestão judicial (ora chamada de “governança judicial”); o caráter participativo e democrático do processo; cooperação judiciária e institucional; a utilização de elementos visuais na comunicação (*visual law*); a realização de reuniões (*meetings*); audiências públicas, *workshop*; solicitação de informação a diversos órgãos; convite a pessoas e entidades para participação do processo e/ou atos processuais (tais como as audiências); designação de consultor judicial externo; gestão da transição de juízes; comunicação e interrelação com outras demandas (tais como as trabalhistas); entre outros.

Além disso, em contato¹³⁸ com o Juiz Federal Dr. Marco Bruno Miranda Clementino obteve-se a informação de que a ideia inicial da cooperação com o Tribunal de Contas foi baseada, em síntese, em dois fatores.

O primeiro diz respeito à necessidade de suporte técnico. Isso porque foi instituída durante o trâmite processual, com a anuência do Município, a “supervisão judicial da Urbana”, segundo a qual todas as decisões estratégicas a partir de então seriam tomadas de forma conjunta, ou seja, sempre em diálogo com o Juízo. Em decorrência disso, o Juízo sentiu a necessidade do apoio técnico pois, a rigor, estaria “coparticipando” de decisões extremamente relevantes para a empresa.

O segundo se relaciona com o fato de o Juízo ter entendido que o Tribunal de Contas teria mais legitimidade constitucional do que o próprio Juízo na definição de medidas de gestão relevantes a serem tomadas pela Urbana.

¹³⁶ CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Demandas estruturais em Direito Tributário. **Instituto Brasileiro de Estudos Tributários**. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2020/10/Marco-Bruno-Miranda.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2024. p. 885.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 887.

¹³⁸ Conversas informais.

Verifica-se, então, que a cooperação visa a garantir não só o acesso ao órgão técnico, mas também a observância dos limites constitucionais e reconhecimento das competências e legitimidade do órgão.

Confirmou-se, ainda, que a iniciativa partiu do Juízo, tendo decorrido da peculiaridade da situação em análise e das exigências que o próprio contexto processual apresentou. Cuida-se de medida até então sem precedentes.

Em razão da cooperação foi realizada auditoria na empresa Urbana em relação àquilo que o Tribunal de Contas do Estado dispunha de competência para tanto (o que exclui, por exemplo, a dívida ativa federal), tal como os contratos realizados.

Além do Termo de Cooperação propriamente dito, há constante contato entre o Juízo e o Tribunal de Contas, por meio de servidor especialmente indicado para tal finalidade, tendo sido criado grupo de *WhatsApp* para comunicação. O servidor, ademais, participa de todas as audiências tanto da Justiça Federal quanto da Justiça do Trabalho, bem como foi devidamente cadastrado no sistema processual (PJe) para acompanhar o feito.

Por parte do Magistrado houve reconhecimento de que a instauração do procedimento no âmbito do Tribunal de Contas se mostrou deveras importante para a regularização da dívida, o que permite concluir ter sido exitosa a iniciativa realizada.

A participação do Tribunal de Contas no caso, ainda que tímida, tem se mostrado eficaz e coaduna com os princípios que regem não só os processos judiciais (como a cooperação e a consensualidade) mas, de forma geral, com os princípios administrativos constitucionais, com a observância da indisponibilidade e supremacia do interesse público, dos princípios da eficiência e publicidade, além da continuidade do serviço público.

Mostrou-se, assim, um caso piloto cuja análise foi exitosa e profícua, confirmando a hipótese inicial de que é possível a participação (em sentido amplo) dos Tribunais de Contas nas demandas estruturais.

4.2 Caso Mobilidade Urbana

Cuida-se da ação civil pública autuada sob o n. 0703440-39.2020.8.07.0018, a qual tramita na Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal. Foi movida pelo MPDFT em face do Distrito Federal, da CIA

Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal – Metro DF e do Departamento de Trânsito do Distrito Federal.

A ação foi proposta em maio de 2020, cuja obrigação pretendida era a de obrigar os réus a instalarem bicicletário na Rodoviária de Brasília, com dimensões e recursos de segurança compatíveis com as características do local, além da integração das ciclovias, ciclofaixas e calçadas que servem ou deveriam servir o referido terminal rodoviário e metroviário.

Reconhecendo-se a necessidade de “gestão democrática da cidade” e de ouvir a população antes (e não depois) da tomada de decisões, foi designada audiência pública, que se realizou em 18.2.2022.

O Ministério Público propôs cronograma para implantação do bicicletário da Rodoviária do Plano Piloto, bem como para a integração e qualificação das calçadas e ciclovias, razão pela qual o Distrito Federal foi instado a se manifestar.

Havendo discordância, reconheceu-se a impossibilidade de homologação do acordo. Foi deferido, contudo, prazo para adequação dos projetos.

O processo se encontra em trâmite.

Conforme se depreende, conquanto não tenha sido dado, de forma explícita, tratamento estrutural ao caso em questão, houve ao menos em uma oportunidade a utilização de ferramenta típica das demandas estruturais: a audiência pública.

Nos termos estabelecidos por Jayder Ramos de Araújo¹³⁹ é perceptível se tratar de demanda estrutural, a partir da análise da petição inicial e da situação ali narrada, decorrente da própria natureza e complexidade do litígio.

O estado de desconformidade “foi constatado em vistoria realizada pelos participantes da Rede de Promoção da Mobilidade Sustentável e do Transporte Coletivo do Distrito Federal (Rede Urbanidade), composta por representantes do MPDFT e da sociedade civil organizada”¹⁴⁰. Essa participação é forte indicativo da existência de litígio complexo e irradiado.

Além disso, percebe-se a existência de interesses nem sempre coincidentes entre aqueles que utilizam das vias do local - ciclistas, pedestres, pessoas com

¹³⁹ ARAÚJO, Jayder Ramos de. **Processos estruturais para implementação de políticas públicas:** O caso da mobilidade urbana na área central de Brasília. BOCHENEK, Antônio César (coord.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade:** Casos práticos analisados no Mestrado da Enfam. Vol. 2. Brasília; ENFAM; São Paulo: Tikibooks, 2023.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 23.

deficiência e motoristas, que convivem e transitam no mesmo espaço público e interagem com o ambiente de formas distintas.

Na primeira fase do processo (análise da inicial e tutela pretendida), o tratamento dispensado seguiu a dinâmica tradicional.

Em seguida, na fase instrutória, a requerimento do Ministério Público, foi realizada audiência pública, em que pese anteriormente tenha sido dispensada a audiência inicial de conciliação.

Tal fato foi questionado pelos requeridos, no entanto, o Juiz manteve o ato sob “o fundamento de que a audiência pública prevista na Lei n. 12.587/2012 não se confunde com a audiência de instrução que seria realizada para a oitiva de pessoas que poderiam contribuir para a compreensão adequada do problema”¹⁴¹.

O autor indicou quarenta e sete pessoas para serem ouvidas e os réus indicaram seus representantes. A audiência pública foi realizada em duas tardes e, embora tenha sido deferida como medida instrutória, a bem da verdade, no ato, as falas “dos participantes foram mais propositivas de soluções para a questão da mobilidade urbana de Brasília do que, efetivamente, de esclarecimento sobre eventuais pontos controvertidos do processo”.¹⁴²

Assim, embora ainda esteja em andamento e, por ora, não tenha sido determinado o tratamento estrutural à questão, percebe-se que nitidamente se trata de litígio estrutural e, como tal, perquire-se se seria possível a participação do Tribunal de Contas.

4.2.1 Tribunal de Contas da União

Para responder, então, se teria sido viável a participação de Tribunal de Contas na demanda em questão, sobretudo do ponto de vista de pertinência temática, foram analisados dados do Tribunal de Contas da União e do Distrito Federal.

Sobre o assunto, ainda que não especificamente limitado à Brasília, o Tribunal de Contas da União possui diversos trabalhos de fiscalização.

A título exemplificativo, podem ser citados os seguintes trabalhos:

¹⁴¹ ARAÚJO, Jayder Ramos de. **Processos estruturais para implementação de políticas públicas: O caso da mobilidade urbana na área central de Brasília**. BOCHENEK, Antônio César (coord.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade: Casos práticos analisados no Mestrado da Enfam**. Vol. 2. Brasília; ENFAM; São Paulo: Tikibooks, 2023, p. 29.

¹⁴² *Ibid.*, p. 30.

1. Auditoria operacional em mobilidade urbana, realizada entre 2010/2011 (TC 018.005/2010-1)¹⁴³. O trabalho foi realizado na Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, no contexto dos grandes eventos esportivos que estavam na iminência de ocorrer (Copa do Mundo de Futebol/2014 e Olimpíadas/2016).

Este trabalho precedeu à promulgação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, uma vez que o relatório final é de abril de 2011 e a Lei que instituiu a PNMU (Lei. 12.587) é de janeiro de 2012.

Em apertada síntese, as principais conclusões ou achados foram: “Desarticulação entre planejamento urbano e de transportes; uso ainda crescente do transporte individual motorizado; baixa institucionalização dos planos de mobilidade dos municípios”¹⁴⁴.

2. Avaliação da governança em políticas públicas de mobilidade urbana¹⁴⁵, realizada entre 2014/2015 (TC 020.745/2014-1)¹⁴⁶. O trabalho foi concluído em junho de 2015 e teve como guia o Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas do TCU.

Dois dos principais achados foram (i) a evidência de que as metas e os indicadores utilizados pelo Governo Federal não eram capazes de avaliar e medir o progresso e o alcance dos objetivos da política, em ofensa ao art. 21 da Lei 12.587/2012; e (ii) a detecção da insuficiência de coordenação entre as esferas de governo, dificultando a implementação da PNMU.

3. Auditoria nos controles internos do Ministério das Cidades, entre 2016/2017.

Conquanto não aborde, de forma direta, a questão da mobilidade urbana, o trabalho em questão possibilita – ao tratar dos controles internos do Ministério – que sejam discutidas questões importantes para entender a atuação do Ministério em suas especialidades, dentre as quais, a mobilidade urbana.

¹⁴³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo TC 018.005/2010-1**. Brasília: TCU, 2010.

¹⁴⁴ MACHADO, Marcos D. **A Política Nacional de Mobilidade Urbana de 2012 a 2019**. 2022. Monografia (Especialização em Controle de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF, p. 74.

¹⁴⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TCU avalia governança em políticas públicas de mobilidade urbana**. 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-governanca-em-politicas-publicas-de-mobilidade-urbana.htm>. Acesso em: 7 mar. 2024.

¹⁴⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação da Governança de Políticas Públicas**. Brasília-DF: TCU, 2014.

Em síntese, por meio da auditoria foram identificadas “deficiências na gestão das transferências intergovernamentais para as obras de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana, pela ausência de rotinas operacionais e padronização na forma de acompanhar e gerir os investimentos.”¹⁴⁷

4. Levantamento em planejamento urbano, realizado entre 2017/2018.

O trabalho em questão (TC 032.588/2017-8) objetivou “conhecer o funcionamento das organizações, programas, projetos e atividades governamentais relacionadas ao planejamento urbano e à integração das políticas voltadas para a cidade, especialmente em relação à mobilidade urbana, saneamento e habitação, além de mapear a situação das principais regiões metropolitanas do Brasil em relação a essas políticas.”

Em resumo, identificou riscos que interferem no cumprimento das políticas urbanas de forma integrada, destacando-se, entre os principais achados: “baixa governança na maior parte dos municípios; falta de sinergia entre programas dentro do próprio ministério; ausência de governança interfederativa nas metrópoles; falta de acompanhamento qualitativo dos planos setoriais”.¹⁴⁸

5. Auditoria operacional na análise da viabilidade dos empreendimentos de mobilidade urbana de média e alta capacidade, realizado entre 2019/2020

Desenvolvida no âmbito do TC 037.580/2018-3¹⁴⁹, o objetivo principal foi constatar em que medida as análises realizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, para verificar a viabilidade técnica, econômica e ambiental dos empreendimentos de transporte público de média e alta capacidade, são suficientes e aderentes aos princípios e diretrizes da PNMU¹⁵⁰.

O que motivou a auditoria foi a identificação, por parte do TCU, de carência de alinhamento entre os projetos propostos e os planos diretos, planos de mobilidade e planos metropolitanos (quando existentes) em relação às necessidades reais da população, no que diz respeito ao tema planejamento urbano.

Como principal achado, o TCU constatou que o Ministério não realiza de forma sistemática a avaliação dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental

¹⁴⁷ MACHADO, Marcos D. **A Política Nacional de Mobilidade Urbana de 2012 a 2019**. 2022. Monografia (Especialização em Controle de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF, p. 84.

¹⁴⁸ MACHADO, Marcos D., *loc. cit.*

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 89.

¹⁵⁰ MACHADO, Marcos D., *loc. cit.*

(EVTEAs) de empreendimentos de transporte público de média e alta capacidade (TMAs). Assim, existente o risco de serem aplicados recursos federais em empreendimentos sem viabilidade.¹⁵¹

4.2.2 Tribunal de Contas do Distrito Federal

Por sua vez, envolvendo direta ou indiretamente a temática, citam-se os seguintes trabalhos desenvolvidos pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF):

1. Auditoria operacional para avaliação da gestão do sistema de transporte público do Distrito Federal¹⁵², de 2014.

A auditoria realizada pelo TCDF apresentou relatório¹⁵³ em que concluiu que “a gestão do transporte público coletivo empreendida pela DFTrans – Transporte Urbano do Distrito Federal, autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal – ST, é precária”¹⁵⁴, uma vez que verificados que os procedimentos adotados para definição da oferta de transporte público não eram adequadas; a DFTrans não acompanhavam, tampouco controlavam, de forma adequada o equilíbrio econômico-financeiro do STPC/DF; da mesma forma, não possuía capacidade de avaliar os eventuais desequilíbrios econômico-financeiros dos serviços concedidos.

Além disso, foram encontrados problemas no controle da remuneração dos concessionários e permissionários e na contabilização da movimentação desses recursos. Ademais, à época, não teria ocorrido a avaliação periódica, estruturada e sistemática do desempenho operacional dos operadores do STPC/DF, em flagrante descumprimento a cláusulas contratuais e em prejuízo da promoção da qualidade.

2. Auditoria de regularidade do sistema de bilhetagem automática, de 2014.¹⁵⁵

¹⁵¹ MACHADO, Marcos D. **A Política Nacional de Mobilidade Urbana de 2012 a 2019**. 2022. Monografia (Especialização em Controle de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF, p. 74.

¹⁵² DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Auditoria Operacional para Avaliar a Gestão do Sistema de Transporte Público do Distrito Federal**. 2014. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/gestao-do-sistema-de-transporte-publico-coletivo/>. Acesso em: 10 mar. 2024.

¹⁵³ DISTRITO FEDERAL, *loc. cit.*

¹⁵⁴ DISTRITO FEDERAL, *loc. cit.*

¹⁵⁵ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Auditoria de Regularidade - Verificação da conformidade da gestão do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA e da execução da prestação do serviço de micro-ônibus, decorrente da Concorrência n. 01/2007 – ST/DF**. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/SistemaDeBilhetagem.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2024.

Com o objetivo de verificar a conformidade da gestão do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA e da execução da prestação do serviço de micro-ônibus, decorrente da Concorrência n. 01/2007 – ST/DF, a auditoria foi realizada em 2014.

Constatou-se que o serviço delegado na Concorrência Pública n. 01/2007 – ST não estava sendo completamente prestado; a existência de pagamento de despesa sem cobertura contratual e, por consequência, a ausência de comprovação da compatibilidade dos preços praticados com aqueles observados no mercado; vistoria das condições de regularidade dos veículos em operação no transporte público mostrou-se inadequada, devido à não exigência da apresentação de documento de porte obrigatório; entre outros achados.

3. Inspeção nos Terminais de Ônibus do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF, de 2018.¹⁵⁶

Por meio de referida inspeção verificou-se a existência de notáveis avanços em relação ao sistema de transporte público coletivo do Distrito Federal, em especial quando comparado com os achados de auditorias anteriores.

No entanto, continuaram sendo identificados alguns problemas, tais como: problemas em pisos, paredes, pavimentos e meios-fios, bem como ocorrências de vazamentos, entupimentos, curto circuito, desprendimento de luminárias, entre outros, decorrentes da falta de conservação e manutenção. Além disso, outros fatores de risco à segurança dos usuários foram salientados, a exemplo do insuficiente número de vigilantes, da ausência de extintores de incêndio, da iluminação precária nas imediações dos terminais, da ocorrência de fiação exposta, entre outros.

4. Auditoria operacional realizada com intuito de avaliar o andamento e o cumprimento de metas, objetivos e diretrizes estabelecidas no PDTU/DF, instituído por meio da Lei Distrital n.º 4.566/2011, bem como de avaliar as medidas adotadas pela Semob/DF com vistas ao saneamento das falhas relativas à locação de espaços publicitários nos veículos do Sistema de Transporte Público Coletivo (STPC), de 2022.¹⁵⁷

¹⁵⁶ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Relatório de Inspeção** – Inspeção nos Terminais de Ônibus do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF. Disponível em: https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/10/Relatorio_de_Inspecao-30796_2016-1.pdf. Acesso em: 10 mar. 2024.

¹⁵⁷ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Auditoria Operacional** – Relatório final. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2022/09/Final-9570-19-1.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2024.

Em apertada síntese, foram assim apresentados os achados da auditoria:

Relativamente às metas, diretrizes e objetivos do PDTU/DF, foram identificadas: (a) baixa execução física e financeira em relação aos eixos estruturantes, à construção e reforma de terminais rodoviários e ao sistema metroviário; (b) integração tarifária e operacional plena do Distrito Federal sem a inclusão do entorno; (c) baixa adesão dos usuários aos benefícios da integração tarifária e (d) não implementação do Centro de Controle Operacional (CCO). No que tange ao saneamento das falhas relativas à locação de espaços publicitários nos veículos do STPC, constatou-se o cumprimento dos itens V.a, V.b e V.c da Decisão nº 2.536/2018. Apesar disso, vislumbrou-se a necessidade de determinar à Semob/DF a adoção de medidas para garantir o efetivo controle das receitas advindas dessas locações.

4.2.3 Análise dos dados obtidos

Possível perceber que existem inúmeros trabalhos, dos mais diversos tipos (desde auditorias operacionais até avaliações e levantamentos), realizados tanto pelo Tribunal de Contas da União quanto pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal que poderiam ser utilizados na demanda estrutural em questão.

Se não utilizados os trabalhos (seus achados e recomendações), no mínimo, as Cortes de Contas poderiam ter sido científicas da ação para, querendo, participarem do debate proposto, quer seja por meio de peticionamento, quer seja nas audiências realizadas.

Como se vê, os Tribunais de Contas possuem não só interesse como também conhecimento sobre o assunto em questão, já tendo realizado trabalhos em tópicos correlatos. Além disso, possuem pessoal e expertise suficientes para, se fosse o caso, proceder a novos trabalhos de fiscalização, apresentar dados e documentos, acompanhar o trâmite processual, notadamente a execução de eventual cronograma celebrado.

Ademais, os elementos obtidos pelas Cortes das Contas, quando da realização dos seus trabalhos, em especial dos achados evidenciados e recomendações ou determinações, poderiam ser trazidos à luz de modo a fornecer dados ao julgador e às partes quanto ao panorama da questão a nível nacional e regional (DF), fomentar o debate, balizar os pontos a serem discutidos e as possíveis medidas estruturantes.

O Juiz de Direito que conduz o processo¹⁵⁸, dr. Jayder Ramos de Araújo, destacou que, em que pese não tenha havido convite ao Tribunal de Contas, o órgão poderia auxiliar no caso em questão, dentro de suas competências, na elaboração do plano de ação, sobretudo no que diz respeito às licitações, a fim de evitar futuros questionamentos na própria análise da prestação de contas.

Como se observa, apesar de a Corte de Contas não ter sido convidada a participar da demanda, tal fato seria plenamente factível.

4.3 Caso Ocupação Andorinhas

O terceiro caso, “Ocupação Andorinhas”, engloba quatro ações distintas.

A primeira, autos n. 0032534-84.2021.8.16.0019, foi proposta em 4.12.2021 e diz respeito à ação de reintegração de posse com liminar em que figuram como autor a Companhia de Habilitação de Ponta Grossa (PROLAR) e como réu a Frente Nacional de Luta Campo e Cidade (FNL).

O objetivo era a reintegração na posse de imóvel pertencente à PROLAR que havia sido ocupado por integrantes da FNL.

Indeferida a liminar, foi determinado o “congelamento” da ocupação, a fim de impedir a admissão de novas pessoas no local e a realização de novas construções.

Ao processo foi apensada a segunda ação, autos n. 0034020-07.2021.8.16.0019, autuada em 15.12.2021, em que o Município de Ponta Grossa, na condição de autor, propôs ação de interdito proibitório com pedido liminar em face de Associação Ericson John Duarte.

À época, a ocupação já contava com aproximadamente 700 (setecentas) pessoas, tendo sido determinada a antecipação da audiência de conciliação designada.

Realizou-se inspeção judicial em que PROLAR se prontificou a realizar o cadastramento de todas as famílias que estavam ocupando a área.

A estes dois processos foram apensados os autos 0011086-21.2022.8.16.0019 e 0011084-51.2022.8.16.0019 que tratam de ações mandamentais em que se buscava a instalação de água e esgoto (primeira ação) e energia elétrica (segunda ação).

¹⁵⁸ Conversas informais.

Em audiência realizada, houve a participação de diversos atores processuais, tais como advogados do Município, da FNL e da PROLAR, representantes da Companhia Paranaense de Energia Elétrica (COPEL), da Superintendência Geral de Diálogo e Interação Social (SUDIS), da Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar), do Conselho Nacional do Lacaio do Brasil (CNLB), da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Ao término do encontro, foi redigido Termo de Consenso.

Nesse termo, houve comprometimento por parte da Copel de realizar adequação da ligação elétrica. Além disso, a Sanepar se comprometeu a buscar autorização para adequação da ligação de água, e a realizar vistoria para verificar a possibilidade de ligação de esgoto. Os ocupantes se comprometeram com o pagamento do consumo de água e luz, e com a entrega da documentação necessária para o cadastro como tarifa social.

A partir de então, existiram sucessivas reuniões, conduzidas pela mediadora (e *special master*) Paloma Graf e pela facilitadora Bárbara Passos Novaes.

Outros compromissos foram sendo mutuamente assumidos, e novas reuniões e assembleias passaram a discutir os pontos que foram surgindo em relação a ocupação, como por exemplo, os próximos passos para regularização, a criação e execução de um projeto, etc.

Elaborou-se um Comunicado (Anexo D) dando ciência à imprensa e à sociedade acerca da existência do processo estrutural – então chamado de “experiência colaborativa e dialógica” – explicitando o objeto, indicando seus membros e contendo breve relato do processado até então.

Os acordos parciais (ou termo de consenso) são homologados pela Magistrada que conduz o processo, Dra. Jurema Carolina da Silveira Gomes.

A ação continua em trâmite até o momento de desenvolvimento desta pesquisa e escrita da dissertação.

Apesar da participação de inúmeros atores processuais, muitos deles estatais, não há a participação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Para analisar se essa participação seria possível, fez-se busca acerca de atividades da Corte de Contas paraense em relação à temática que permeia o conflito em questão, conforme se detalha no tópico a seguir.

4.3.1 Tribunal de Contas do Estado do Paraná

1. Auditoria operacional para avaliar a atuação da Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR, por meio do Programa Morar Bem Paraná¹⁵⁹.

O trabalho foi desenvolvido com o intuito de examinar a atuação da COHAPAR no que diz respeito à (a) avaliação da entidade na redução do déficit habitacional do Estado do Paraná, (b) verificação das ações destinadas à produção de novas unidades habitacionais de interesse social no programa citado, na mesorregião Metropolitana de Curitiba, no biênio 2012-2013 e (c) descrição da implementação do Programa em caso concreto – Moradias Cerro Azul I (com o mapeamento das principais atividades, identificação dos atores e papéis envolvidos na ação).

Ao término, foram expedidas diversas recomendações à Companhia de Habitação do Paraná, com vistas ao aperfeiçoamento de sua gestão, entre as quais destacam-se:

a) Promover debates públicos por meio dos instrumentos previstos no art. 4º, XIV, da Lei Complementar nº 119/2007, enquanto na presidência do COEHIS;

b) Estabelecer mecanismos efetivos de articulação multisetorial entre os órgãos que atuam em áreas afetas a política habitacional de interesse social;

c) Levantar a demanda habitacional junto aos 399 municípios do Estado, assim como as demais ações propostas de apoio aos municípios;

d) Desenvolver sistema informatizado de gestão da demanda habitacional que oriente a priorização de municípios e famílias beneficiárias com base em critérios objetivos; e) Responsabilizar-se pela integridade dos empreendimentos divulgados como resultados do Programa, independentemente da modalidade de parceria estabelecida, coordenando de fato as articulações e responsabilidades envolvidas em cada caso concreto, no sentido de garantir a qualidade das moradias entregues e a sustentabilidade das ações (pós ocupação) decorrentes do Programa, no geral e especificamente no município de Cerro Azul.

¹⁵⁹ Protocolo nº 115482-9. Acesso disponibilizado mediante solicitação da Lei de Acesso à Informação.

2. Auditoria na estruturação e implementação da política habitacional do Estado do Paraná, prevista para o biênio 2024/2025¹⁶⁰.

Nas diretrizes do atual Plano de Fiscalização do TCE/PR, que norteiam as ações desenvolvidas pelo órgão para o biênio 2024/2025, está prevista a realização de auditoria operacional na estruturação e implementação da política habitacional do Estado do Paraná, a ser desenvolvida pela 5ª Inspeção de Controle Externo.

Planeja-se realizar a fiscalização da gestão de obras do subprograma estadual “Vida Nova” da Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), por meio de fiscalização colaborativa e multinível entre a Coordenadoria de Obras Públicas e a 5ª Inspeção de Controle Externo.

4.3.2 Análise dos dados obtidos

O processo analisado é nitidamente de natureza estrutural e envolve, além dos particulares ocupantes do imóvel, uma gama de diversos órgãos públicos a fim de que possa haver a efetivação do direito fundamental à moradia.

Isso porque para regularização da ocupação existem inúmeros pontos a serem pensados: além da construção das moradias, da forma de contraprestação que os ocupantes terão de assumir, existe toda uma logística para que o Estado de fato chegue até cada um dos moradores, fornecendo os serviços públicos básicos, tais como iluminação pública, energia elétrica e saneamento básico.

Há que se mencionar, ainda, os outros serviços que serão impactados com o aumento de moradores na região e, sem dúvidas, deverão ser repensados, a exemplo de segurança pública, transporte público, saúde, educação e serviço postal.

Foi dado amplo tratamento estrutural ao caso e talvez, entre os três analisados, é aquele que utiliza maior número de instrumentos associados às demandas estruturais, incluindo a presença de uma *special master*.

Além disso, de forma bastante peculiar e sensível, às técnicas estruturais foi acrescentada a justiça restaurativa, nos termos em que pensados pela Dra. Jurema:

A forma conjunta com que temos aplicado a perspectiva estrutural com os valores e os princípios da Justiça Restaurativa no caso objeto de estudo pode ser uma resposta para a tragédia habitacional de Ponta Grossa, por meio de processos colaborativos, dialógicos e inclusivos.

¹⁶⁰ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Plano de Fiscalização (PAF) 2024-2025**. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/plano-anual-de-fiscalizacao-paf-2024-2025/351607/area/47>. Acesso em: 02 ago. 2024.

Durante a viagem da pesquisa, alguns insights foram ocorrendo, um deles é que, da mesma forma que a Justiça Restaurativa atua nas dimensões relacional, institucional e social, podemos reconhecer que o processo estrutural também o faz. São nessas dimensões que, assim como o rio encontra o mar com sua fluidez e movimento, a Justiça Restaurativa encontra o Processo Estrutural nas suas dinamicidades¹⁶¹.

O processo continua em trâmite e tem adotado um procedimento em que são realizadas reuniões com todos os envolvidos, conduzidas pela *special master*. As situações que surgem em decorrência do cumprimento de acordos prévios ou por fatores supervenientes têm sido tratadas de forma conjunta.

Os acordos são, de fato, pensados e criados a muitas mãos, passando, então, pela homologação pela Magistrada.

Embora não tenha havido – pelo menos até o momento – a participação do Tribunal de Contas Estadual, viu-se, a partir de pesquisa realizada, que o TCE/PR possui trabalho prévio acerca da temática ampla – habitação.

Além disso, estão previstos trabalhos de fiscalização, mais especificamente, uma auditoria, acerca da estruturação e da implementação da política habitacional do Estado do Paraná, para o biênio 2024/2025.

Não se descuida, ainda, que muitos dos atores processuais – Município de Ponta Grossa, COPEL, SANEPAR, COHAPAR – são jurisdicionados da Corte de Contas, estando sujeitos ao seu controle.

A partir disso, constata-se ser possível ou indicada a participação do TCE, em algum momento processual, a fim de contribuir para o deslinde do feito e, sobretudo, para a adoção das melhores alternativas ao caso, que resultem na efetivação da política pública habitacional no Município.

¹⁶¹ GOMES, Jurema Carolina da Silveira **O auto das andorinhas**: a justiça restaurativa na abordagem estrutural dos conflitos fundiários. Brasília, 2023. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/179752/JUREMA%20CAROLINA%20DA%20SILVEIRA%20GOMES.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2024.

5 ANÁLISE QUANTO À POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NAS DEMANDAS ESTRUTURAIS

O capítulo que ora se desenvolve objetiva responder às indagações inicialmente propostas quanto à participação dos Tribunais de Contas nas demandas estruturais.

Uma vez estabelecido que é possível essa atuação, inclusive com a identificação de um caso em que isso ocorreu - Caso Urbana -, aliado às premissas teóricas inicialmente estabelecidas, passa-se ao aprofundamento da questão.

Inicialmente, serão comparados os dados obtidos quando da análise dos três processos no capítulo antecedente, a fim de identificar pontos comuns e divergentes.

Na sequência, em razão da necessidade de melhor delimitação dos aspectos práticos relativos às demandas estruturais que possam ensejar ou desaconselhar essa participação, serão entrevistados atores processuais envolvidos nessas demandas.

A partir da análise empírica efetuada, com base nos elementos colhidos nos casos analisados, conjugados com os trabalhos desenvolvidos pelos Tribunais de Contas competentes, conclui-se que não somente é admissível a participação dos Tribunais de Contas nas demandas estruturais, como, de fato, isso já ocorreu em, pelo menos, um processo.

Apesar das muitas diferenças entre os casos analisados (classe processual, objeto, partes envolvidas, tratamento estrutural e instrumentos utilizados em cada um deles, etc.), existem aspectos comuns entre eles.

Primeiramente, os três tratam de demandas estruturais.

Em segundo lugar, apesar de não se ter dado um tratamento estrutural propriamente dito ao segundo caso, nos três processos foram utilizadas ferramentas inerentes às demandas estruturais, como por exemplo, a audiência pública e o estabelecimento de um cronograma no segundo caso; a ampla participação, envolvimento de diversos atores processuais, no primeiro e no segundo; a cooperação técnica e a governança judicial no primeiro; bem como a figura da *special master* no terceiro.

No que diz respeito especificamente ao objeto da pesquisa - participação dos Tribunais de Contas nessas demandas -, vê-se que os processos seguiram de forma diametralmente oposta.

No primeiro caso, houve a efetiva participação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, não só no que diz respeito aos atos processuais em si, mas também por meio da realização de Termo de Cooperação técnica.

Essa cooperação fez com que o Tribunal de Contas não se limitasse a participar do processo, mas que também instaurasse procedimentos próprios dentro do seu âmbito de atuação – tais como a realização de auditoria dos contratos.

Dessa forma, possível destacar a amplitude do diálogo, da cooperação, da preservação da autonomia de cada órgão, e do desenvolvimento de atividades de forma paralela e síncrona na busca de uma efetiva solução para a demanda complexa e altamente relevante apresentada.

A iniciativa, além de inovadora, mostra-se extremamente profícua e exitosa. Cuida-se de caso piloto, merecedor de estudo e atenção a fim de que possa ser replicado em outras demandas.

Trata-se de verdadeira concretização dos princípios que regem a Administração Pública e o Direito Processual, na medida em que imprime celeridade, efetividade, privilegia a consensualidade e a eficiência, sem descuidar do sistema de freios e contrapesos.

Tem-se a participação, de forma democrática, constitucional, dialógica, do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas em uma seara que, a princípio, não atuariam, mas que, diante da situação levada ao Judiciário, exige a adoção de medidas que privilegiem o diálogo e permitam que haja, no bojo do processo judicial, ampla discussão e debate envolvendo os atores (in)diretamente envolvidos, a fim de que seja construída a melhor solução possível para o caso.

Por outro lado, no segundo e terceiro caso, ainda que utilizadas a audiência pública e outras técnicas dos processos estruturais e tenha sido estabelecido, de forma conjunta, um cronograma de atuação, não houve a participação do Tribunal de Contas competente.

Conforme verificado nos itens 4.2.1 e 4.2.2, tanto o Tribunal de Contas da União quanto o Tribunal de Contas do Distrito Federal possuem trabalhos voltados à Política Nacional da Mobilidade Urbana.

Alguns desses trabalhos abrangem questões mais amplas que o objeto específico da ação, outros abordam questões correlatas. De toda forma, são trabalhos que poderiam fornecer um contexto geral e/ou fornecer parâmetros para a análise da

política pública desenvolvida pelo Distrito Federal no que diz respeito à mobilidade urbana.

Da mesma forma, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná possui trabalhos relativos à política pública habitacional realizados e previstos para serem desenvolvidos no atual biênio.

Ainda que tais trabalhos não fossem utilizados nas demandas estruturais, seria possível a participação do Tribunal de Contas nas ações em questão porquanto envolvem políticas públicas e dispêndios de recursos públicos, estando, portanto, sujeitas ao controle externo.

A partir da análise dos casos, dos elementos colhidos e da oitiva dos juízes, pode-se concluir – de acordo com a hipótese estabelecida no projeto de pesquisa – que é possível e recomendável a participação dos Tribunais de Contas em determinadas demandas estruturais.

À mesma conclusão chega-se quando analisados os fundamentos teóricos traçados na primeira parte deste trabalho, vez que considerando o objeto e características das demandas estruturais, sua relação com as políticas públicas, a ampliação da participação, a dialogicidade e a consensualidade que permeiam esse tipo de questão, há aderência às competências e atividades desenvolvidas no âmbito dos Tribunais de Contas.

5.1 Oitiva dos atores processuais

O tópico explana, de forma breve e objetiva, os principais pontos apresentados pelos entrevistados.

Para melhor aprofundamento das questões relativas a como essa atuação pode ocorrer, em quais situações, formas e momentos, foram entrevistados atores que estudam e/ou participam das demandas estruturais, a fim de melhor entender como isso pode se dar, quais as necessidades observadas no curso desses processos, quais as possíveis contribuições que a Corte de Contas pode fornecer, e quais os supostos limites, de maneira a se identificar as potencialidades e os desafios relativos ao tema.

Inicialmente, destacam-se as seguintes indagações realizadas (de forma geral): (a) a experiência do entrevistado em demandas estruturais; (b) as maiores dificuldades enfrentadas; (c) quais seriam os pontos positivos e negativos de maior

destaque em relação às demandas estruturais; (d) se em alguma demanda de que tenha participado e/ou que tenha acompanhado ou estudado houve a participação do Tribunal de Contas; (e) em caso positivo, qual era e como se deu a atuação; (f) em caso negativo, se a partir da sua vivência, entende que essa participação seria possível; (g) caso entendesse que é possível, se conseguiria dar exemplos de como e quando isso poderia ocorrer; (h) em caso negativo, por qual motivo não seria possível a participação do Tribunal de Contas; (i) se é necessário algum tipo de regulamentação para que a participação ocorra.

Tais indagações foram feitas na forma geral, pois muitas vezes a resposta a uma pergunta já abrangia a de outra. Além disso, a partir de um ponto levantado pelo entrevistado, poderia haver alguma nova questão, ou alteração no rumo da entrevista, de forma a permitir maior liberdade e fluidez.

As respostas à primeira pergunta não serão transcritas de forma integral porque, além de longas e variadas, não guardam relação direta com o objeto aqui estudado.

O intuito ao fazê-las era entender a experiência prévia do entrevistado, permitindo que novas indagações fossem mais assertivas e se evitasse eventual questionamento impertinente.

Foram entrevistados os juízes federais que atuam(ram) no processo do Caso Urbana, Dr. Caio Diniz Fonseca e Dr. Marco Bruno Miranda Clementino, além da juíza de direito Dra. Jurema Carolina Silveira Gomes, que atua como magistrada no caso da Ocupação Andorinhas, na cidade de Ponta Grossa.

Entrevistou-se, ainda, o Procurador do Estado do Paraná, Dr. Felipe de Azevedo Barros e o advogado Alisson Pepe, ambos com experiência em demandas estruturais.

Na qualidade de *special master* do caso Andorinha, foi entrevistada a facilitadora Paloma Machado Graf, nomeada pela magistrada e responsável pela condução dos encontros.

Por fim, em relação aos Tribunais de Contas, foram entrevistados dois profissionais, Vilmar Crisanto do Nascimento, Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, e Adriana Lima Domingos, Técnica de Controle e Assessora de Articulação Institucional do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Interessante esclarecer que outras pessoas foram convidadas a serem entrevistadas, no entanto, não aceitaram o convite. Entre os motivos informados, estão o fato de acreditarem não possuir conhecimento suficiente para contribuir com a pesquisa, o desconhecimento acerca do Trabalho do Tribunal de Contas e a recomendação do órgão/empregador, por entenderem necessário manter discrição ou sigilo acerca da sua atuação em tais processos.

Houve um segundo grupo com quem, apesar de inicialmente aceitar realizar a entrevista, não foi possível o agendamento de data e horário. Quer seja por incompatibilidade de agendas, por não mais retornarem os contatos, ou, ainda, por responderem às mensagens e ligações depois de já finalizada a etapa das entrevistas.

De todo modo, registra-se a intenção de ouvir o maior número de atores processuais possível, a fim de reproduzir aqui o que ocorre nas demandas estruturais: a mais ampla defesa e contraditório, permitindo que todos sejam ouvidos a fim de que diferentes prismas sejam considerados na construção deste trabalho.

Feitas tais considerações, passa-se à análise do conteúdo das entrevistas.

Em relação às suas experiências com demandas estruturais, todos os entrevistados, à exceção da Técnica de Controle Adriana, atuavam ou atuam em alguma demanda estrutural.

Além disso, muitos deles pesquisam o tema, produzindo trabalhos acadêmicos a respeito, inclusive objeto da dissertação de alguns (tais como Dra. Jurema, Dr. Alisson e Dr. Felipe).

Na primeira pergunta, buscou-se identificar as principais dificuldades encontradas nas demandas estruturais, a fim de analisar se eventual participação do Tribunal de Contas tem o condão de contribuir para saná-las.

Quase que de forma unânime, os entrevistados apontaram o fato de que muitos tem receio em participar de demandas estruturais por se tratar de algo ainda desconhecido.

A dra. Jurema indicou, ainda, que na sua experiência, em específico, há um preconceito da sociedade em relação à temática – política habitacional -, que muitas vezes vê na ocupação algo “ilegal”, violento, utilizando, inclusive, termos como “invasão”.

Os procuradores Alisson e Felipe relatam, também, a dificuldade relativa à falta de segurança no procedimento. O primeiro, em especial, reconhece que apesar de todos os pontos positivos de se ter dado tratamento estrutural ao caso, ainda

existem muitas dúvidas quanto ao procedimento, o que aconteceria em caso de recurso por alguma parte, ou se, por exemplo, algum morador constituísse outro advogado que questionasse as medidas adotadas até então¹⁶².

Quanto aos pontos positivos e negativos de maior destaque em relação às demandas estruturais, os entrevistados indicaram – ainda que de formas diferentes – a efetividade do processo.

Entendem a importância do tratamento estrutural dado à questão, e nele veem a escolha mais adequada para que se possa obter, de fato, uma solução justa e efetiva.

Por outro lado, apontam a complexidade da matéria, o trabalho e atenção que exige dos atores processuais, certa insegurança relativa ao procedimento, como fatores negativos.

Quanto a terem se deparado com a participação do Tribunal de Contas nas demandas estruturais, apenas os juízes federais que atuam(ram) no Caso Urbana e o auditor Vilmar responderam afirmativamente.

Os demais entrevistados nunca participaram ou tiveram ciência de qualquer processo estrutural de que o Tribunal de Contas participasse.

Os juízes Caio e Bruno e o auditor Vilmar relataram um pouco da sua experiência com o caso Urbana, sendo que os principais pontos serão explorados nos momentos oportunos, no tópico “5.2” e subitens.

Em relação aos entrevistados que disseram que não presenciaram tal participação, todos eles responderam ser possível que isso ocorra.

A partir do conhecimento teórico e prático que possuem das demandas estruturais (em especial no caso dos juízes, procuradores e *special master*), bem como do conhecimento e experiência que têm em relação aos Tribunais de Contas (no que diz respeito à técnica de controle e ao auditor), todos eles vislumbram ser possível, adequada e recomendável essa participação.

O advogado Alisson ressaltou, contudo, a questão de que assim como ocorre com qualquer outro convidado, é preciso que haja interesse e boa vontade por parte

¹⁶² No caso, o procurador havia sido constituído por parcela de moradores da ocupação. Com o tratamento estrutural dado, passou a representar o FNL como um todo. No entanto, em tese, não haveria óbice para que moradores constituíssem seus procuradores para representação na ação. Disso poderiam surgir conflitos, notadamente, se o morador não concordasse com determinadas medidas tomadas, com as obrigações eventualmente assumidas nos acordos realizados. E não existe, de plano, uma ou previsão de como seria solucionada essa questão, caso ocorresse.

daquele que for participar da demanda. Ele deve querer colaborar com a solução a ser construída, vir para agregar e não para criar maiores óbices.

A técnica de controle Adriana, por sua vez, expressou que apesar de entender ser possível a participação, a forma como isso ocorreria necessita ser pensada do ponto de vista do Tribunal de Contas.

Primeiramente em relação a quem participaria desse tipo de demanda e como isso ocorreria dentro do Tribunal, explica-se: quais os limites para a atuação dessa pessoa (provavelmente servidor)? Quais obrigações pode ele assumir? Suas manifestações teriam de ser autorizadas ou referendadas por alguém dentro do Tribunal de Contas? Como compatibilizar com as demandas do Tribunal, fiscalizações previstas, etc.?

Nenhum dos entrevistados disse que não seria possível a participação do Tribunal de Contas, razão pela qual prejudicado o questionamento seguinte (sobre o motivo de não ser possível).

Por fim, em relação à (des)necessidade de regulamentação, os entrevistados divergiram.

Alguns (tais como os juízes Caio, Bruno e Jurema, e a *special master* Paloma) entendem que, apesar de não necessária, de forma propriamente dita, a regulamentação das demandas estruturais, caso ela ocorra, deve ser feita de forma a permitir a flexibilidade necessária a esse tipo de demanda.

Embora não sejam contrários à regulamentação, entendem que se exige um olhar atento, zeloso, de forma que não sejam engessados os procedimentos.

Outros entrevistados (em especial o advogado Alisson e o procurador Felipe) veem como necessária a regulamentação da matéria. Conquanto reconheçam a necessidade de se manter flexível e aberto o procedimento, entendem ser indispensável que se regule o processo estrutural, sua existência seja convalidada, a fim de garantir maior segurança jurídica àqueles que dele participam.

Em linhas gerais, foram essas as respostas dadas às questões formuladas. Muitas outras informações foram fornecidas, de modo a permitir que a pesquisa considerasse os diferentes papéis desempenhados e ponto de vistas dos entrevistados.

Apesar de não se transcrever de forma literal ou completa tudo aquilo que fora respondido pelos entrevistados, as informações foram consideradas para o desenvolvimento dos tópicos subsequentes.

A título de curiosidade, consigna-se, também, que o item “5.3” não havia sido inicialmente previsto.

Contudo, a partir de todo o relatado pelos entrevistados, seria de prejuízo sem tamanho não apresentar o tópico que trata das questões que reúnem, de certa forma, a essência do processo estrutural do ponto de vista daqueles que dele estão participando.

O termo “sensibilidade” foi unânime nas entrevistas dos atores processuais. A maior parte o referenciou de forma expressa, enquanto alguns o circundaram a partir de suas explicações. Mas todos entendem ser fator especial a ser considerado quando se participa desse tipo de demanda, quase que um requisito para atuar nos processos estruturais e, como tal, não poderia ser diferente: é requisito a ser exigido, também, do Tribunal de Contas ou de quem o represente na demanda.

Para arrematar, mesmo correndo o risco de soar repetitivo, importante se destacar a dificuldade encontrada durante a realização das entrevistas, na medida em que as pessoas envolvidas, em sua maioria, nunca tiveram contato com o Tribunal de Contas em demandas estruturais.

E mais: salvo os servidores do Tribunais de Contas, Vilmar e Adriana, os demais pouco conhecimento têm acerca de referidos órgãos, da sua atuação, competências, atividades, etc.

Tais fatos talvez expliquem, de certa forma, o motivo pelo qual se pensa em vários atores processuais que podem participar das demandas estruturais, mas esquece-se do órgão técnico de controle.

5.2 Potencialidades e desafios dessa participação

Inicialmente, destaca-se que após a pesquisa efetuada, somente foi identificado um único caso em que tenha havido a participação do Tribunal de contas em uma demanda estrutural, o Caso Urbana.

Tal fato confirma, de um lado, a viabilidade dessa participação e, de outro, aponta para o ineditismo da pesquisa proposta, sobretudo quando considerada a ausência de doutrina a respeito.

Quanto à possibilidade, todos os entrevistados se posicionaram no sentido de que a eventual participação do Tribunal de Contas em demandas estruturais não só é possível, como recomendável – a partir da análise de cada caso.

Com efeito, foram identificadas diversas potencialidades, as quais podem ser agrupadas em, basicamente, dois pontos.

O primeiro relativo ao **apoio técnico**, à *expertise* de que dispõem as Cortes de Contas em áreas do conhecimento afetas à Administração Pública.

A partir dos elementos indicados pelos entrevistados, aliados aos aportes teóricos trazidos na segunda parte do presente trabalho, percebe-se que os Tribunais de Contas possuem inúmeras competências constitucionais e, para o exercício delas, dispõem de um corpo técnico variado e altamente capacitado.

Diferentemente do que ocorre com o Poder Judiciário, por exemplo, que muitas vezes necessita da prova pericial a ser produzida por terceiros não componentes de sua estrutura – os peritos - para deslinde de determinado ponto, os Tribunais de Contas possuem servidores capacitados nas áreas de sua atuação.

Além disso, dispõem de um banco de dados extremamente rico em informações coletadas de seus jurisdicionados e de outros órgãos da Administração, por meio de convênios e parcerias, de maneira que possuem uma visão global, detalhada e fundamentada, de inúmeras questões relativas à gestão e às políticas públicas.

Tudo isso confere aos Tribunais conhecimento e especialização nas temáticas que estão sendo discutidas nas demandas estruturais e que, valendo-se delas, teriam muito a contribuir no deslinde das causas.

Especificamente neste ponto, o Dr. Felipe Barros entende que o Tribunal de Contas, em razão da visão macro que possui, poderia trazer fundamentos, elementos técnicos que contribuam com a discussão, com a adoção das medidas pertinentes à situação.

No mesmo sentido, a técnica Adriana, que enfatizou o quão amplo e completo é o banco de dados de que dispõem os Tribunais de Contas, sendo, hoje, uma das maiores fontes de informações consolidadas sobre a Administração.

O segundo ponto diz respeito à noção de **segurança jurídica** que a participação do Tribunal de Contas (ou seu representante) conferiria às partes na demanda estrutural.

Os entrevistados, em especial o juiz federal Dr. Caio Diniz Fonseca, destacaram que a presença da Corte de Contas permite que os atores processuais se sintam respaldados naquilo que está ocorrendo, nas obrigações assumidas, nos atos

que decorrem do processo em trâmite e, com isso, seja adotada de forma mais efetiva uma solução.

No ponto, o entrevistado destaca que da experiência obtida com o Caso Urbana, foi possível inferir que a participação do Tribunal de Contas, ainda que como mero observador, como ator que toma conhecimento em tempo real daquilo que está sendo realizado, já garante um certo respaldo às decisões tomadas.

A juíza de direito Dra. Jurema Carolina Silveira Gomes, na perspectiva que tem das demandas estruturais, acredita que há espaço para participação do Tribunal de Contas em especial nas questões que poderiam criar entraves para a aprovação das contas municipais, que é um fator relevante considerado pelas partes quando da atuação em processos judiciais.

Entende que haveria benefícios se houvesse um acesso facilitado das partes das ações judiciais - tais como ações civis públicas - ao Tribunal de Contas, com o estabelecimento de determinados limites, indicando o que seria possível ou não por parte do ente municipal.

Ao que se pode perceber, desses dois pontos principais, vários outros decorreriam, de forma que a presença do Tribunal de Contas poderia facilitar a obtenção de um acordo estruturante, na medida em que as partes se sentiriam mais dispostas a dialogar por estarem, de certa forma, “respaldadas”, aplicando-se tal raciocínio, notadamente, aos agentes estatais.

Além disso, a partir da presença de um terceiro, absolutamente neutro, e conhecedor da situação levada a Juízo, haveria uma abertura ainda maior da dialogicidade, da participação, bem como existiriam elementos sólidos e confiáveis para conduzir as discussões e embasar a tomada das decisões.

Pode-se trazer como exemplo o fato de que ao menos em um processo o Dr. Felipe utilizou, para ajuizamento de demanda estrutural, uma decisão do Tribunal de Contas da União como fundamento para o pedido realizado, para que a União promovesse a criação de um fluxo para ressarcimento aos estados dos valores gastos por estes com a judicialização da saúde, nas hipóteses em que o custeio do tratamento/medicamento deveria ser da União.

5.2.1 Formas e momentos de participação

Da junção dos elementos teóricos apresentados na segunda parte do trabalho com os elementos empíricos colhidos nesta terceira parte, mostra-se possível indicar algumas formas e momentos de participação dos Tribunais de Contas nas demandas estruturais.

Contudo, antes de o fazer, necessário que sejam trazidas algumas observações e ressalvas.

Primeiramente, é preciso pontuar que cada demanda é única, de maneira que a indicação de formas admissíveis e momentos de atuação é apenas exemplificativa. Não se tem a pretensão de criar um procedimento que seja utilizado em toda e qualquer demanda.

De igual modo, não há como estabelecer que em todas as demandas deva, necessariamente, haver essa participação, sob pena de se criar uma rigidez que não se compatibiliza com as demandas estruturais, com a flexibilidade que exigem, com as particularidades de cada situação.

Além disso, percebe-se que a visão de cada um dos atores entrevistados, embora não seja necessariamente oposta ao de outro, é diferente, apresenta nuances e particularidades baseadas em suas vivências.

Assim, o presente tópico busca, de forma exemplificativa, apresentar algumas formas e momentos em que a atuação dos TC's se mostra viável, a fim de ilustrar o que se tem estabelecido até então, ao longo da dissertação.

Quando à forma de participação, vislumbra-se a possibilidade de que ocorra de maneira **indireta** ou **direta**.

A primeira ocorreria quando não há efetiva atuação no processo estrutural, ou seja, o Tribunal de Contas ou seu representante não participa das reuniões e audiências, não está a par de toda a situação e decisões tomadas, não peticiona, enfim, não está presente no polo da demanda.

Essa participação ocorreria quando, por exemplo, fosse solicitado algum tipo de documento, inquirido o Tribunal de Contas acerca da existência de eventual trabalho no âmbito de sua atuação sobre a questão judicializada, ouvido sobre algum ponto específico para que preste informações, ou, ainda, cientificado da situação, passa-se a desenvolver alguma atividade relativa à questão, mas não no âmbito judicial (por exemplo, realizasse uma auditoria acerca do tema em razão de ter tomado

ciência da questão, sem a pretensão, no entanto, que este trabalho compusesse a demanda estrutural).

Vislumbra-se a participação indireta, também, caso o Tribunal de Contas realizasse a colaboração com algum ator ou parte no processo, de forma extraprocessual.

A participação direta, por outro lado, dar-se-ia quando há a efetiva atuação do Tribunal de Contas na demanda estrutural, quer seja com “mero” observador, quer seja de forma mais ativa, sendo ouvido nas reuniões e audiências, peticionando quando instado, apresentando documentos e informações, ou desenvolvendo atividades conjuntas.

Um exemplo disso é a auditoria realizada pelo TCE-RN a pedido da JFRN, em que o relatório da auditoria foi juntado nos autos e serviu de base para adoção de diversas medidas.

Além disso, haveria participação direta quando o Tribunal acompanhasse a implementação das decisões ou medidas estruturantes, a fim de verificar se tais medidas estão sendo efetivamente executadas e se estão alcançando os resultados esperados.

A bem da verdade, apesar das indicações, constata-se haver ampla liberdade para que essa participação ocorra da forma mais proveitosa possível, observando-se as peculiaridades e necessidades de cada caso.

O mesmo se pode dizer quanto ao **momento** de participação.

Da observação das demandas estruturais e informações dos atores entrevistados, percebe-se que não há um momento único para que a atuação se dê, podendo ocorrer tanto desde o início, quando do recebimento da inicial, como até o final, com a implementação das medidas estruturantes.

Da mesma forma, cada demanda poderá apresentar necessidades próprias, que recomendem a participação recorrente, ao longo de todo o processo, ou pontual e, assim sanada a questão, não se mostre mais necessária ou oportuna a atuação.

Aliás, os termos oportunidade, necessidade e conveniência se mostram perfeitamente aplicáveis ao tema, devendo ser avaliados caso a caso, de maneira que caso haja a participação ela ocorra de forma proveitosa, efetiva, sob pena de enrijecer o procedimento e inviabilizar as discussões necessárias.

No Caso Urbana, a participação tem sido contínua, e desde a celebração do Termo de Cooperação, o Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Norte participa do processo.

Essa participação – além da citada auditoria realizada – se dá por meio do comparecimento às audiências, tanto na execução fiscal quanto na Justiça do Trabalho; do acesso aos autos; da participação no grupo de *WhatsApp* em que os atores processuais conversam, sanam dúvidas, apresentam informações; bem como da disponibilidade às consultas e eventuais dúvidas que possam surgir.

Conforme os juízes Caio e Bruno destacaram, embora o Tribunal de Contas, por meio de seus servidores designados, sempre participe (ainda que como observador) e esteja a par de todo o processado e de todas as decisões, sua intervenção ou oitiva não é obrigatória, não ocorrendo a cada passo.

Isso porque há o reconhecimento de que determinados assuntos não são de interesse ou da alçada da Corte de Contas, não exigindo sua efetiva atuação, tampouco oitiva ou “chancela”.

Dessa forma, ainda que constante, a participação não deixa de ser pontual.

5.2.2 Desafios ou limites à atuação

Considerando o caráter translacional da pesquisa, após o estabelecimento das premissas teóricas (parte 2) e dos dados até então colhidos (parte 3), pode-se citar alguns desafios à atuação dos Tribunais de Contas nas demandas estruturais.

Cuida-se da etapa 3 do viés translacional.

Assim, a partir dos aportes teóricos e empíricos observados, destacam-se quatro desafios.

O primeiro, a bem da verdade, não é exclusivo de eventual participação dos Tribunais de Contas, mas diz respeito às demandas estruturais como um todo: o fato de ainda ser algo novo, que faz com que as partes tenham receio em razão do desconhecimento do assunto.

Esse ponto foi trazido pela Dra. Jurema quando questionada sobre as dificuldades enfrentadas no Caso Andorinhas. Apenas a título de curiosidade, outros entraves indicados pela magistrada foram a dificuldade de as partes assumirem responsabilidades, considerando que no âmbito da demanda estrutural o que ocorre é uma construção coletiva, em que todos os participantes assumem (ou deveriam

assumir) responsabilidades; e a terceira dificuldade, não necessariamente em relação ao processo estrutural em si, mas sim um dificultador relativo à questão social tratada naquela ação, ou seja, um preconceito por se tratar de uma “ocupação” que por muitos é chamada e considerada uma “invasão”.

O segundo diz respeito ao (pré)conceito que muitas vezes se tem em relação ao Tribunal de Contas, por estar ainda adstrito a uma visão arcaica em que se associa o órgão apenas a questões financeiro-orçamentárias, ou por se ter conhecimento tão somente de sua competência sancionatória.

Isso faz com que algumas partes tenham a presença do Tribunal de Contas por não o ver como um órgão constitucional com múltiplas competências e atuações, inclusive operacionais, por meio das quais podem contribuir com a melhoria da gestão pública, em especial, com a efetivação das políticas públicas.

A exemplo disso, foram apontadas determinadas questões pelo advogado Alisson Pepe, que entende que a depender do perfil do Tribunal de Contas ou do servidor que o representa, algumas medidas que poderiam ser tomadas pelas partes da demanda estrutural, não mais serão possíveis, em razão de um “engessamento” do procedimento.

O terceiro desafio, indicado por praticamente todos os entrevistados, é o receio de que, havendo a participação, o processo se torne menos flexível, mais engessado, o que iria de encontro às características da informalidade e flexibilidade das demandas estruturais.

Sobre o ponto, o Dr. Caio relatou que a partir do momento em que há essa participação, existe a necessidade de um cuidado maior no tratamento de determinados temas, havendo uma certa restrição na flexibilidade e na disruptividade que usualmente permeiam as demandas estruturais.

Isso porque o Tribunal de Contas, em sua visão, como órgão de controle externo, possuiria uma interpretação mais restritiva dos princípios da legalidade e da juridicidade.

Entretanto, apesar dessa possível limitação que impacta na forma que o processo estrutural vai ser conduzido, não se trata, de fato, de um “ponto negativo” que desaconselhe esse tipo de participação. Na verdade, apresenta-se como um desafio, um fator que acaba por alterar um pouco a maneira como vai ser conduzido processo. Em contraposição, para ele, os aspectos positivos encontrados suplantam qualquer limitação que possa ser observada.

O quarto diz respeito à compatibilização das esferas de atuação, de maneira que eventual participação do Tribunal de Contas em uma demanda estrutural não obsta, e nem poderia, sua atuação administrativa.

Disso decorrem limitações (a seguir melhor exploradas) e a necessidade de clara comunicação, de maneira que as partes não se sintam lesadas ou induzidas a erro.

A esse respeito, a técnica Adriana apontou a necessidade de se entender que tipo de atuação seria essa, questionando, por exemplo, se a manifestação do Tribunal de Contas passaria pelo plenário – tornando-se, portanto, uma posição institucional-, ou se seria algo mais restrito, como a manifestação por um servidor, equipe ou inspetoria.

No mesmo sentido, o Dr. Caio enfatizou a participação do Tribunal de Contas no decorrer da demanda estrutural não limita eventual atuação *a posteriori*, ainda que em relação a algo que tenha sido definido no âmbito do próprio processo judicial.

Primeiramente, porque a atuação pode se dar de forma que o órgão assuma um papel predominante de observador, de um “opinador”.

Além disso, sabe-se que os escopos dos trabalhos realizados no âmbito do Tribunal de Contas são diferentes daqueles abrangidos pelas ações judiciais.

Assim, não há que se confundir o modelo de atuação na ação judicial com aquela que ocorre em razão do exercício das suas funções institucionais.

Acrescenta-se, ainda, que por mais que se diga “atuação do Tribunal de Contas” isso pode ocorrer - como é o caso do processo da Urbana - por meio da participação de duas ou três pessoas, auditores do Tribunal, o que não necessariamente vincula ou representa o órgão como um todo, nada impedindo que outros trabalhos sejam desenvolvidos por servidores ou conselheiros que não participam(ram) da ação judicial.

No entanto, ao sentir do entrevistado, embora não haja a vinculação entre as atividades realizadas no âmbito judicial com eventuais atividades a serem desenvolvidas no âmbito administrativo, essas questões poderiam (ou deveriam) ser levadas em consideração.

Sobre o assunto, no Caso Urbana houve uma situação peculiar. Sob a atuação da governança judicial, houve a notificação por parte do gabinete de uma conselheira que não participou das atividades até então desenvolvidas pelo Tribunal de Contas em relação ao processo judicial.

Os administradores, embora não atribuam a “culpa” à governança, dão a entender que algumas das determinações não puderam ser atendidas, em razão da existência da governança.

Essa questão foi levada pelo corpo da governança à conselheira, na tentativa de haver uma sensibilização em relação ao caso, suas peculiaridades e as limitações que dela advêm. Até o momento da entrevista, era uma questão pendente de análise.

Sobre as **limitações** anteriormente mencionadas, entende-se que é necessário esclarecer que a posição/atuação do Tribunal de Contas em uma demanda estrutural – âmbito judicial, portanto – não vincula sua atuação na esfera administrativa.

Embora isso não seja desejável, é possível que existam posicionamentos diferentes. Isso poderia ocorrer, por exemplo, quando existem informações novas ou diferentes no âmbito administrativo, quando ocorrer fiscalização com escopo diverso, ou mesmo quando a decisão no Tribunal de Contas é exarada por agente que não participou da demanda judicial.

Sobre isso, ao que se parece, haveria vinculação do Tribunal de Contas dentro do processo judicial àquilo com o que anuiu ou participou. Por exemplo, não se poderia questionar posteriormente um acordo judicial, dentro da demanda estrutural, do qual participou de forma ativa, tendo subscrito e assumido obrigações (ou concordado com obrigações assumidas pelas partes).

No entanto, esse acordo judicial, por exemplo, não impediria eventual fiscalização ou adoção de medidas na seara administrativa, em razão da não vinculatividade, da independência das esferas e da divisão de Poderes constitucional.

A título de exemplo, pode-se pensar em algum acordo em um processo estrutural, por meio do qual um ente público se comprometa a realização de uma obra.

O Tribunal de Contas, caso participe dessa demanda e reconheça a necessidade de realização da obra, poderia concordar (ou, no mínimo, não se opor) com a obrigação assumida pelo ente por meio do acordo.

Mais tarde, verifica-se a existência de algum tipo de irregularidade na licitação realizada para contratação da empresa que realizaria a obra. Nada obsta a atuação do Tribunal de Contas nessa fiscalização, sendo que eventual suspensão ou sustação do procedimento licitatório não conflita com a atuação anteriormente desempenhada no âmbito judicial.

Outro exemplo que se pode visualizar, com base no Caso Urbana, é o de que quando realizada uma auditoria a pedido do Juízo, ou de forma concomitante a este, e expedidas determinações e/ou recomendações pelos dois órgãos, poderia, em tese, haver “cobrança simultânea” quanto ao seu cumprimento, tanto por parte do Judiciário quanto da Corte de Contas.

Assim, além da necessidade de se dar cumprimento à determinação judicial, nada obsta que haja um acompanhamento por parte do Tribunal de Contas e, no seu âmbito de atuação, a adoção das medidas necessárias e/ou sanções cabíveis para garantir a implementação das medidas deliberadas.

Por óbvio, não se está defendendo uma “dupla punição”, ou sobreposição das esferas. Defende-se, pelo contrário, que se permita que livre exercício das atividades e competências de cada um dos entes.

Contudo, que isso possa ocorrer de forma complementar, dialógica e cooperativa.

Ainda no que diz respeito à questão, interessante retomar alguns pontos relativos ao Caso Urbana.

Conforme o Termo de Cooperação pactuado entre a 6ª Vara Federal do Rio Grande do Norte e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, foi assumido o compromisso de se desenvolver “ações integradas de interesse mútuo, em conformidade com a legislação pertinente, observando os procedimentos definidos no plano de trabalho a ser elaborado”.

Além disso, o objetivo da cooperação era justamente que houvesse um alinhamento entre os procedimentos a serem empreendidos para a recuperação do crédito devido pela Urbana, mediante o “[...] acompanhamento do modelo de governança judicial adotado, com o monitoramento da prestação de contas mensal, além de fiscalização quanto à eventual reabsorção pelo ente político do serviço público hoje prestado pela sociedade de economia mista.”

Como se vê, a ideia central é a efetiva cooperação, com colaboração mútua, a partir de um plano pré-estabelecido.

O mesmo se aplicaria a demais demandas estruturais.

Quer seja por meio de um termo de cooperação, quer seja por qualquer outro instrumento a ser pensado, o objetivo é que exista um acordo de vontades, dispostas à colaboração, que permita o desenvolvimento de atividades conjuntas para a consecução de um fim comum almejado.

Mesmo questões como a não vinculatividade podem e devem ser pensadas, de forma que, apesar de determinadas medidas adotadas nas demandas estruturais não vinculem o Tribunal de Contas, sejam por ele consideradas quando da realização das suas atividades no âmbito administrativo.

E, mais uma vez, ressalva-se: algumas ações, ao menos em relação ao processo, têm o condão de vincular o Tribunal de Contas, até mesmo em razão dos princípios norteadores do processo e do Direito, como o da boa-fé e lealdade processual.

Além disso, apesar de possível (e muitas vezes recomendável), a participação não pode ser obrigatória.

Isso é decorrência lógica tanto da independência das esferas (aqui compreendidas as questões de independência e autonomia funcionais), quanto das próprias características das demandas estruturais.

Se o processo é pautado na consensualidade, depende da cooperação e da colaboração, como obrigar alguém a participar? Seria algo impensável e contraproducente.

Outra limitação é o fato de que não se poderia confundir a participação – a título que for (parte/terceiro interessado/consultor, etc.) – com a função consultiva exercida na área administrativa.

A função consultiva é prévia, exercida em abstrato e não vincula o órgão, no sentido de que não constitui pré-julgamento da matéria.

Assim, a participação em ação estrutural não pode ser equiparada com a função consultiva.

Outros fatores a serem considerados são a questão do escopo dos trabalhos que, no âmbito do Tribunal de Contas, é bem definido; a complexidade do órgão e seu funcionamento; e o tempo de duração do processo.

5.3 Flexibilidade, cooperação e sensibilidade

A partir das informações narradas pelos entrevistados, combinadas com demais elementos tratados nos capítulos um a quatro, percebe-se que existe enorme potencial na participação do Tribunal de Contas nas demandas estruturais.

Há pertinência temática, potencial colaboração, correspondência de objeto (políticas públicas), de forma que essa participação materializa os princípios da cooperação e da eficiência.

Para além das potencialidades e dos desafios apresentados no tópico antecedente, alguns pontos foram recorrentes durante a elaboração da dissertação e, em especial, reforçados pelos atores processuais entrevistados.

A grosso modo, dizem respeito muito mais a questões subjetivas – o querer colaborar, estar disposto a fazer concessões e ser sensível às questões – do que a ponto objetivos propriamente ditos.

O processo estrutural não é apenas diferente, ele exige das partes uma postura diferente.

Apesar da flexibilidade que tanto se fala e que poderia erroneamente passar a impressão de algo simplista ou “liberal” (em que “pode tudo”), o processo estrutural acaba sendo complexo e extremamente trabalhoso.

Para o juiz que possui uma demanda enorme de processos conclusos e prazos para proferir decisões e sentenças, para os procuradores que precisam dar especial atenção à questão cumulada com suas atividades e demandas profissionais, para as partes que precisam estar atentas, colaborativas e disporem a participar; enfim, para todos os envolvidos.

O processo exige estudo, conhecimento, reflexão, maturação. Necessita-se de comprometimento, tempo (em especial para comparecer às reuniões e audiências), autorresponsabilização, engajamento e trabalho conjunto (notadamente quando envolve vários órgãos estatais) a fim de superar os obstáculos, burocracia e eventuais tensões existentes.

Por vezes uma decisão, nos moldes tradicionais, é algo muito mais fácil. No entanto, nem sempre é a mais adequada quando se pensa no ponto de vista da efetividade e eficácia.

Por todas essas razões, o foco se volta às pessoas que participam desses processos, exigindo-se delas muito mais do que a boa-fé, cooperação e lealdade processuais que de todos (em qualquer ação) se exige.

Nas demandas estruturais há uma especial necessidade que é a sensibilidade dos atores envolvidos.

Esse ponto foi levantado por todos os entrevistados, a maior parte de forma expressa, por outros, mencionado implicitamente quando descrita o tipo de atitude necessária dos atores processuais.

Desde a sensibilidade para entender que se trata de uma demanda complexa, de dar tratamento estrutural (no caso do magistrado) ou de com ele anuir (demais partes), até a sensibilidade para ter um olhar diferente, além do mero formalismo, para permitir que a criatividade flua para a adoção/criação de medidas inovadoras, para entender que a solução construída é, normalmente, mais completa e eficaz do que aquela imposta, para se desprender de visões estritamente legalistas ou obsoletas.

Cumpramos ressaltar que não se defende a adoção de medidas ilegais, à revelia de regras ou princípios, tampouco de medidas à margem da boa-fé, no limite do que se considera correto ou justo. Não é disso que se trata.

Mas de entender que, havendo o desejo, a boa vontade e – repisa-se – a sensibilidade, é possível que sejam construídas soluções efetivas para problemas complexos; que se entenda que em cada processo existem mais do que números, existem vidas, pessoas, anseios, sonhos, necessidades; que uma sentença, por si só, não resolve a questão ou altera a realidade.

Não se pode, sob a desculpa da fria legalidade, permitir que sejam perpetuadas situações de violação de direitos, inexistência ou ineficácia de políticas públicas, pelo menos não quando existem outras medidas – como é o caso do tratamento estrutural – possíveis de serem adotadas.

Por fim, em relação à normatização da questão, necessário pontuar duas questões.

A primeira, sobre a qual divergiram um pouco os entrevistados, é sobre a necessidade de regulamentação da demanda estrutural em si. Alguns entendem que eventual regulamentação do processo estrutural por meio de lei ou código próprios poderia engessar demais o procedimento, criando maiores óbices ou entraves do que benefícios.

Outros, em especial os procuradores, entendem ser necessária essa regulamentação, a fim de garantir maior segurança jurídica.

De toda forma, os dois grupos concordam que, havendo tal regulamentação, ela deve estipular questões básicas, sem tentar regular todos os pontos dos processos estruturais, sob pena de inviabilizar a livre e flexível atuação.

A segunda questão é que, mesmo que haja essa regulamentação, os entrevistados entendem não ser necessária a previsão de que o Tribunal de Contas possa participar e/ou ser cientificado, bastando a possibilidade genérica de que o juiz possa cientificar ou comunicar às pessoas e órgãos convenientes acerca da demanda, convidando-os, se for o caso, a participar.

Finaliza-se, então, ressaltando que independentemente de regulamentação específica ou não, as demandas estruturais estão sendo cada vez mais difundidas e utilizadas.

A partir da experiência prática, surgem novos pontos a serem considerados, (re)pensados, dirimidos. Entre eles, o olhar para os sujeitos processuais, formas de atuação e capacidade de colaboração para o deslinde da causa, para a construção das medidas mais eficazes e adequadas.

Nesse cenário, insere-se a temática ora desenvolvida, sendo certo que os Tribunais de Contas possuem muito a contribuir nas demandas estruturais e sua forma, momento e limites de atuação poderá variar em cada caso, pois assim como ocorre com as demais questões relativas a tais demandas, são as peculiaridades do caso concreto e a sensibilidade dos envolvidos que ditam o caminho a ser seguido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos aportes bibliográficos e documentais expostos nos primeiros capítulos, evidenciou-se que há estreita relação entre as demandas estruturais e as atividades desenvolvidas pelos Tribunais de Contas, em especial quando do exercício da fiscalização operacional.

Questões complexas – tais como das demandas estruturais – exigem respostas igualmente complexas, de maneira que o processo civil tradicional apresenta limitações para tratar desse tipo de demanda, ao passo que o processo estrutural tem se evidenciado como um instrumento mais adequado à realidade das situações encontradas.

Fortemente marcadas pelas características da complexidade, da reestruturação institucional, da prospectividade e da multipolaridade, as demandas estruturais exigem que haja uma abertura dialógica, e uma ampliação da participação, a fim de garantir que estejam presentes (e sejam efetivamente ouvidos) todas as pessoas envolvidas, as que possam ser impactadas e as que podem, de alguma forma, contribuir para o deslinde do feito.

É nessa perspectiva que se perquiriu se seria possível que os Tribunais de Contas brasileiros participassem das demandas estruturais.

E para responder à questão foram analisados as competências, funções e instrumentos que os Tribunais de Contas possuem, bem como sua relação com a consensualidade administrativa e com as políticas públicas.

A partir da constatação da forte relação existente, e da observação da atuação das Cortes de Contas no que diz respeito à fiscalização, avaliação e controle das políticas públicas, conclui-se ser possível que estas participassem dos processos estruturais.

Passou-se, então, à análise de como essa atuação poderia ocorrer, com ênfase nas formas e momentos que se daria, bem como na identificação dos pontos positivos e negativos desse tipo de participação.

Para tanto, foram analisados três processos estruturais contrapostos: um processo ao qual foi dado amplo tratamento estrutural, e em que houve a realização de termo de cooperação da Justiça Federal com o Tribunal de Contas; outro que, apesar de ser estrutural, o tratamento dado foi restrito - apenas realizada audiência pública -, bem como não houve qualquer participação da Corte de Contas competente;

e um terceiro que apesar de não ter a participação deste, houve amplo tratamento estrutural.

Da análise desses casos, em especial, da contraposição entre eles, reforçou-se a hipótese inicial quanto à viabilidade da participação do Tribunal de Contas e surgiu a necessidade de aprofundamento, razão pela qual realizadas entrevistas.

Por meio das entrevistas foram ouvidas pessoas relacionadas às demandas estruturais (juízes, procuradores e *special master*) e aos Tribunais de Contas (auditor e técnica de controle).

Todos os entrevistados corroboraram ser possível a participação e, muito embora alguns pudessem indicar exemplos de formas e momentos em que isso poderia ocorrer, também foi unânime uma conclusão: a necessidade de flexibilidade para que a atuação ocorra.

Diante disso, com a ressalva relativa à liberdade e à flexibilidade que são também características das demandas estruturais, foram indicadas as formas direta e indireta, de maneira exemplificativa, que essa participação pode se dar.

No mesmo sentido, conclui-se que não há um momento único para que a participação ocorra, podendo se efetivar em momentos distintos, a partir da análise de cada caso concreto.

Se, de um lado, foram indicadas como principais potencialidades a segurança jurídica e o apoio técnico, de outro lado foram apresentados os desafios de superar a visão clássica acerca das atividades de controle, não retirar a flexibilidade procedimental, observar a compatibilização das esferas e entender a existência de determinados limites (tais como a não vinculatividade ou obrigatoriedade da participação).

Por fim, enfatizou-se que a participação dos Tribunais de Contas nas demandas estruturais atende aos princípios constitucionais administrativos e processuais da eficiência, celeridade, efetividade e cooperação.

Essa atuação deve observar a necessidade de flexibilidade procedimental, e terá como norte a sensibilidade das partes envolvidas que, dentro da margem de legalidade, podem e devem adotar as medidas pertinentes a melhor solução do caso, que viabilize a efetiva cooperação e consensualidade, que inste as partes a construírem, de forma conjunta, uma solução adequada e eficaz.

A partir do caminho trilhado durante a pesquisa como um todo e de forma ainda mais especial, durante a elaboração deste trabalho que ora se apresenta, entende-se que foram atingidos os objetivos propostos.

Há, ainda, muito a se pesquisar, a temática se mostra complexa, atual e necessária. Os elementos encontrados durante o desenvolvimento do trabalho apontam existir um longo percurso a ser percorrido, sendo que a bússola que o orienta é, certamente, a incessante busca pela efetivação dos direitos fundamentais.

Isso é o que se enfatiza como último – mas não menos importante – ponto. É preciso que se tenha em mente que o processo (aqui, em especial, o estrutural) é ferramenta, deve ser colaborativo e precisa estar atento aos anseios sociais.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier; SILVA, Rogério Luiz Nery da (org.). **Dignidade humana, direitos sociais e não-positivismo**. Florianópolis: Qualis, 2015.

ANDRIOLO, Leonardo José. Rui Barbosa e a defesa da probidade e do controle na gestão pública. *In*: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Rui Barbosa: uma visão do controle do dinheiro Público**. Brasília: Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, 2000.

ARAÚJO, Jayder Ramos de. Processos estruturais para implementação de políticas públicas: O caso da mobilidade urbana na área central de Brasília *in*: BOCHENEK, Antônio César (coord.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade: Casos práticos analisados no Mestrado da Enfam**. Vol. 2. Brasília; ENFAM; São Paulo: Tikibooks, 2023.

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

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

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, Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/>. Acesso em: 16 abr. 2024.

BOCHENEK, Antônio César (coord.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade: Casos práticos analisados no Mestrado da Enfam**. Vol. 2. Brasília; ENFAM; São Paulo: Tikibooks, 2023.

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.

BOCHENEK, Antônio César. Processo estrutural para o processo civil de interesse público. **Revista Brasileira de Direito e Justiça**. Ponta Grossa: Editora UEPG, v. 6, p. 26-42, 2022. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/direito/issue/view/912/379>. Acesso em: 22 abr. 2023.

BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Nota Recomendatória n. 02/2022**. Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros para que, observado o regime jurídico-administrativo, adotem instrumentos de solução consensual de conflitos, aprimorando essa dimensão nos processos de controle externo. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/FD/06/9A/DB/98C4681046756058F18818A8/Nota%20Recomendatoria%20Atricon%20n%2002-2022%20-%20Termos%20de%20Ajustamento%20de%20Gestao%20_TAGS_.pdf. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Decreto n. 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jun. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 set. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Mestrado Profissional: o que é?** 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/avaliacao/sobre-a-avaliacao/avaliacao-o-que-e/sobre-a-avaliacao-conceitos-processos-e-normas/mestrado-profissional-o-que-e>. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público. **NBASP 3000**. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/grupo/normas-de-ao-nbasp-3000-3899/>. Acesso em: 2 ago. 2024.

BRASIL. Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público. **NBASP 9020**. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/grupo/outras-orientacoes-nbasp-o-9000-9999/>. Acesso em: 2 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 1130/2023**. Plenário. Solicitação de Solução Consensual (SSC) n. 006.253/2023-7. Relator Benjamin

Zymler. Sessão de 7.6.2023. Disponível em:
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/SecexConsenso/%2520DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/>.
 Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 1797/2023**. Plenário. Solicitação de Solução Consensual (SSC) n. 006.252/2023-0. Relator Benjamin Zymler. Sessão de 30.8.2023. Disponível em:
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/SecexConsenso/%2520DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/14>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acordo de solução consensual no setor de energia elétrica deve gerar economia de R\$ 224 milhões**. 30.8.2023. Disponível em:
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/noticia/SecexConsenso/%2520DTRELEVANCIA%2520desc/5>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Aprovado acordo de solução consensual com economia de R\$ 579 milhões para os brasileiros em 2023**. 7.6.2023. Disponível em:
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/noticia/SecexConsenso/%2520DTRELEVANCIA%2520desc/16>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Instrução normativa n. 91**, de 22 de dezembro de 2022. Institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/ato-normativo/*/TIPO%253A%2528%2522Instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Normativa%2522%2529%2520NUMATO%253A91/score%2520desc/0/%2520. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de auditoria operacional**. 4. ed. Brasília: TCU. Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Portal TCU**. TCU investe em soluções consensuais de conflitos para temas de grande relevância. Fev/2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-investe-em-solucoes-consensuais-de-conflito-para-temas-de-grande-relevancia.htm>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Portal TCU**. Você conhece a nova sistemática de soluções consensuais do TCU? Jul/2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/voce-conhece-a-nova-sistematica-de-solucoes-consensuais-do-tcu.htm>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Processo TC 018.005/2010-1**. Brasília: TCU, 2010.

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: 7 maio de 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação da Governança de Políticas Públicas**. Brasília-DF: TCU, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência. 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/5A/54/AE/28/EE157810ED256058E18818A8/RITCU.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Rui Barbosa: uma visão do controle do dinheiro Público**. Brasília: Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, 2000.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **TCU avalia governança em políticas públicas de mobilidade urbana**. 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-governanca-em-politicas-publicas-de-mobilidade-urbana.htm>. Acesso em: 7. mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Tribunal de Contas da União: evolução histórica e administrativa**. Brasil: TCU, 2014

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN). **TCE firma acordo com a Justiça Federal para monitorar proposta de recuperação de créditos na Urbana**. Publicado em 4.3.2021. Disponível em: <https://tce.rn.gov.br/Noticias/NoticiaDetalhada/4030#gsc.tab=0>. Acesso em: 8. mar. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 21a. Região. **TRT-RN concilia processos da Urbana e estão sendo beneficiados mais de 200 trabalhadores**. Publicado em 14.8.2023. Disponível em: <https://www.trt21.jus.br/noticias/noticia/trt-rn-concilia-processos-da-urbana-e-estao-sendo-beneficiados-mais-de-200>. Acesso em: 8. mar. 2024.

BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no Estado Constitucional: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Direitos Fundamentais Sociais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CARVALHO, Adilson José de. **Auditoria operacional como método de avaliação de políticas públicas**. 2021. 36 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2775/2/AdilsoJosedeCarvalhoDissertacao2021.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. **Demandas estruturais em Direito Tributário**. Instituto Brasileiro de Estudos Tributários. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2020/10/Marco-Bruno-Miranda.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2024..

COSTALDELLO, Angela Cassia. Tribunais de Contas no Brasil. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**. 2022. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/20/edicao-2/tribunais-de-contas-no-brasil>. Acesso em: 17 abr. 2024.

DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 7 maio 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. [2. Reimp.]. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DIDIER JR, Fredie. Os três modelos de direito processual: inquisitivo, dispositivo e cooperativo. **Revista dos Tribunais Online**. 2011. Vol. 198. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7878324/mod_resource/content/1/DIDIER%20-%20TR%C3%8AS%20MODELOS%20.pdf. Acesso em: 22 abr. 2024.

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.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Auditoria de Regularidade** - Verificação da conformidade da gestão do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA e da execução da prestação do serviço de micro-ônibus, decorrente da Concorrência n. 01/2007 – ST/DF. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/SistemaDeBilhetagem.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Auditoria Operacional** – Relatório final. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2022/09/Final-9570-19-1.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Auditoria Operacional para Avaliar a Gestão do Sistema de Transporte Público do Distrito Federal**. 2014. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/gestao-do-sistema-de-transporte-publico-coletivo/>. Acesso em: 10 mar. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Relatório de Inspeção – Inspeção nos Terminais de Ônibus do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF**. Disponível em: https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/10/Relatorio_de_Inspecao-30796_2016-1.pdf. Acesso em: 10 mar. 2024.

FAPES. **Fapes e BNDES iniciaram reuniões com mediação do TCU**. Disponível em: <https://www.fapes.com.br/noticias-interna/noticias/fapes-e-bndes-iniciaram-reunioes-com-mediacao-do-tcu>. Acesso em: 1 ago. 2024.

FISS, Owen. **Um Novo Processo Civil**: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. Tradução e coordenação de Carlos Alberto de Salles. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FOLHA DE SÃO PAULO. **TCU ameaça arquivar conciliação com empresa dos Batistas e pede novo parecer da ANEEL**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/01/tcu-ameaca-arquivar-conciliacao-com-empresa-dos-batistas-e-pede-novo-parecer-a-aneel.shtml>. Acesso em: 1 ago. 2024.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Jurema Carolina da Silveira. **O auto das andorinhas**: a justiça restaurativa na abordagem estrutural dos conflitos fundiários. Brasília, 2023. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/179752/JUREMA%20CAROLINA%20DA%20SILVEIRA%20GOMES.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2024.

HÄBERLE, Peter. **Direitos Fundamentais no estado prestacional**. Tradução Fabiana Okchstein Kelbert, Michael Dietmar Donath. 1. ed. 3. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas. 2003..

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. A dignidade humana e o princípio da proporcionalidade como fundamentos e como parâmetro para o controle jurisdicional de políticas públicas. *In*: ALEXY, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier; SILVA, Rogério Luiz Nery da (org.). **Dignidade humana, direitos sociais e não-positivismo**. Florianópolis: Qualis, 2015.

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, Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/>. Acesso em: 16 abr. 2024.

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.

MACHADO, Marcos D. **A Política Nacional de Mobilidade Urbana de 2012 a 2019**. 2022. Monografia (Especialização em Controle de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF.

MARTINS, Leonardo Resende. Execução Fiscal Estrutural: O caso urbana. 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.

MORAIS, José Luiz Bolzan de; BRUM, Guilherme Valle. **Políticas públicas e jurisdição constitucional**: entre direitos, deveres e desejos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena. Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas. **Consultor Jurídico**. 2022. Disponível em: Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas (conjur.com.br). Acesso em: 01 jun. 2024.

NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Dever de consensualidade na atuação administrativa. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 55, n. 218, p. 63-84, abr./jun. 2018. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p63. Acesso em: 25 nov. 2023.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; VENTURINI, Otávio. **O uso dos métodos consensuais na Administração Pública do Poder Judiciário**. **Consultor Jurídico**. Nov/2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-14/publico-pragmatico-uso-metodos-consensuais-administracao-publica-poder-judiciario/>. Acesso em: 25 nov. 2023.

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: 7 jan. de 2024.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Plano de Fiscalização (PAF) 2024-2025**. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/plano-anual-de-fiscalizacao-paf-2024-2025/351607/area/47>. Acesso em: 02 ago. 2024.

PIOVESAN, Flávia. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos: desafios e perspectivas. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Direitos Fundamentais Sociais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

RIO GRANDE DO NORTE. Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. **Termo de Ajustamento de Gestão n. 002/2017**. Disponível em: https://www.sindsaudern.org.br/_ups/download/2019/10/28/arq597772d34b93e.pdf. Acesso em: 8 mar. 2024.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. **Processo 300131/2021**. Plenário. Disponível em: <https://www.tce.rn.gov.br/ConsultaProcesso/ConsultaAvancada>. Acesso em: 8 mar. 2024.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal Regional da Justiça Federal. **Workshop Governança Judicial Urbana**. 2021. 1 vídeo (176 min.). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7hHEKGaqmnM>. Acesso em: 17 abr. 2024.

SARAIVA, Carolina Barros. Condução Dialógica dos Processos Estruturais no Supremo Tribunal Federal, in: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. **Processos estruturais**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2022.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; e MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. ampl., incluindo novo capítulo sobre princípios fundamentais. São Paulo: Saraiva, 2015.

SILVA, Angélica Baptista; MOREL, Carlos Médicis; MORAES, Ilara Hämmerli Sozzi de Moraes. Proposta conceitual de telessaúde no modelo da pesquisa translacional. **Revista Saúde Pública**. 2014. Vol. 48 (2). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/LBxs98XCzVbsw8jsymDXrrN/#>. Acesso em: 15 maio 2024.

SILVA, Eliezer Gomes da. Direito translacional: teorias e práticas jurídicas em interface bidimensional: a proposta de um novo mestrado em direito na UEPG. **Revista Humanidades & Inovação**: inovação, novas tecnologias e o futuro do Direito. II, v. 8, n. 48, jun. 2021.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

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

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA. **Mestrado – apresentação**. Disponível em: <https://www2.uepg.br/direito/mestrado/apresentacao/>. Acesso em: 26 jun. 2024.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA. **Projetos de pesquisa vinculados ao programa**. Disponível em: <https://www2.uepg.br/direito/mestrado/mestrado-projetos-de-pesquisa/>. Acesso em: 26 jun. 2024.

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.

ANEXO A – TERMO DE COOPERAÇÃO ENTRE JFRN E TCE/RN



TERMO DE ACORDO DE COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

Termo de Cooperação que entre si celebram a 6ª Vara da Justiça Federal do Rio Grande do Norte e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – TCE/RN, com sede em Natal, para os fins que especifica.

A **6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte**, representada por seu Juiz Titular, **MARCO BRUNO MIRANDA CLEMENTINO**, e o **Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte**, representado pelo Conselheiro Presidente, **PAULO ROBERTO CHAVES ALVES**,

CONSIDERANDO as execuções fiscais que tramitam na 6ª Vara Federal tendo como executada a **URBANA COMPANHIA DE SERVICOS URBANOS DE NATAL**, com um montante total inscrito em dívida ativa que supera os 300 milhões de reais;

CONSIDERANDO que o **MUNICÍPIO DO NATAL** figura como corresponsável em vários desses processos e que há postulação da Fazenda Nacional de redirecionamento em todos eles;

CONSIDERANDO que, no decorrer do tempo, as dívidas fiscais e trabalhistas se avolumaram de forma exponencial, tendo este juízo, juntamente com a Justiça do Trabalho, em telerreunião realizada aos 04 de maio de 2020, formalizado a adoção de uma modelo governança judicial;

CONSIDERANDO que o Prefeito de Natal, **ÁLVARO COSTA DIAS**, esteve presente no ato, tendo manifestado concordância em relação ao modelo adotado;

CONSIDERANDO que, na telerreunião realizada em 18 de agosto de 2020, definiu-se que um dos quatro eixos necessários ao enfrentamento do conflito, do tipo estrutural, consistiria na supervisão judicial da URBANA, a partir da confecção de um plano de redução progressiva de sua estrutura, haja vista sua insolvência, além da prestação de contas mensais;

CONSIDERANDO que referida medida implica o acompanhamento e supervisão mensal por parte da 6ª Vara Federal;

CONSIDERANDO que compete ao TCE/RN a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, dos Municípios e de seus órgãos e entidades da administração direta e indireta, incluídas as empresas públicas e sociedades de economia mista, a teor do que dispõe a Lei Complementar nº 464/12;

CONSIDERANDO o teor do despacho proferido em 21 de outubro de 2020, que expôs a situação vivenciada pelo juízo, e solicitou a cooperação do TCE/RN para acompanhamento da governança judicial;

CONSIDERANDO, ainda, que as prescrições contidas nos artigos 67 a 69 do Código de Processo Civil possibilitam a cooperação no âmbito judicial;

RESOLVEM

Firmar o presente Termo de Cooperação, conforme o disposto a seguir:

DO OBJETO

CLÁUSULA PRIMEIRA – A cooperação objetiva alinhar os procedimentos a serem empreendidos para a recuperação do crédito devido pela **URBANA COMPANHIA DE SERVICOS URBANOS DE NATAL**, mediante o acompanhamento do modelo de governança judicial adotado, com o monitoramento da prestação de contas mensal, além de fiscalização quanto à eventual reabsorção pelo ente político do serviço público hoje prestado pela sociedade de economia mista.

CLÁUSULA SEGUNDA – As específicas linhas de ação a serem implementadas serão estabelecidas em reunião a realizar-se entre os partícipes, cujas definições complementarão o presente instrumento.

DOS COMPROMISSOS

CLÁUSULA TERCEIRA - A 6ª VARA FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE e o TCE/RN desenvolverão ações integradas de interesse mútuo, em conformidade com a legislação pertinente, observando os procedimentos definidos no plano de trabalho a ser elaborado.

DA VIGÊNCIA

CLÁUSULA QUARTA - O presente termo de cooperação terá vigência, contado da sua publicação, até a efetivação de seu objeto.

DA PUBLICAÇÃO

CLÁUSULA QUINTA - Os partícipes providenciarão a publicação de extrato do presente **ACORDO** nos seus respectivos Diários Oficiais Eletrônicos até o quinto dia do mês seguinte ao de sua assinatura.

E, por estarem as partes de pleno e comum acordo, assinam o presente Termo em duas vias de igual teor e para uma só finalidade.

Natal, 12 de fevereiro de 2020.

MARCO BRUNO
MIRANDA
CLEMENTINO-J
U108

Assinado de forma digital por MARCO
BRUNO MIRANDA CLEMENTINO-JU108
DN: cn=BRUNO MIRANDA CLEMENTINO-JU108,
c=BR, ou=CP Brasil, ou=Instituição
Certificadora da Justiça - AC RJ,
ou=Cartão Institucional - AS,
ou=08477107000141, ou=Seção
Judiciária do Rio Grande do Norte,
SRN, ou=Magistrado, ou=MARCO
BRUNO MIRANDA CLEMENTINO-JU108
Dados: 2021.02.17 13:59:54 -0300'

MARCO BRUNO MIRANDA CLEMENTINO
Juiz Federal da 6ª Vara – Seção Judiciária do
Rio Grande do Norte

PAULO ROBERTO CHAVES ALVES
Conselheiro Presidente –
Tribunal de Contas do Estado do Rio
Grande do Norte



ANEXO B – RELATÓRIO DE AUDITORIA N. 001/2021 – TCE/RN



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 001/2021-TCE-RN

LEVANTAMENTO DOS ASPECTOS CONTÁBIL, FINANCEIRO,
ORÇAMENTÁRIO, OPERACIONAL E PATRIMONIAL DA URBANA



Natal-RN/2021



PREÂMBULO

DA FISCALIZAÇÃO

Instrumento: Fiscalização.

Modalidade: Acompanhamento.

Ato originário: Plano de Fiscalização Anual 2021/2022 (IDs 93/21 e 96/21).

Objeto da fiscalização: Aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da URBANA.

Ato de designação: Portaria nº 013/2021-SECEX/TCE/RN.

Período abrangido pela fiscalização: Indeterminado.

Composição da equipe:

Vilmar Crisanto do Nascimento. Matrícula 9916-3;

Jadson Anderson Medeiros da Silva. Matrícula 10.161-3; e

Vladimir Sérgio de Aquino Souto. Matrícula: 9542-7.

Unidade fiscalizada: URBANA.

Vinculação TCE (Unidade Técnica): Diretoria de Administração Indireta (DAI) e Inspeção de Controle Externo do TCE-RN.

Responsáveis solidários pela Unidade Fiscalizada: Joseildes Medeiros da Silva (Diretor Presidente) e Álvaro Costa Dias (Prefeito de Natal).



PROCESSO JUDICIAL Nº: 0806897-54.2020.4.05.8400

REQUERENTE: FAZENDA NACIONAL

REQUERIDO: COMPANHIA DE SERVIÇOS URBANOS DE NATAL
(URBANA)

6ª VARA FEDERAL - RN (JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO)

1 INTRODUÇÃO

1. A Companhia de Serviços Urbanos de Natal, como de conhecimento geral, vem sofrendo processo de execução fiscal no montante de R\$ 270.000.000,00 (duzentos e setenta milhões de reais), em razão de inadimplemento de Contribuições Sociais Patronais, junto à Justiça Federal do Estado do Rio Grande do Norte, conforme Processo de Execução Fiscal nº 0003973-21.2011.4.05.8400.

2. Além disso, encontram-se em tramitação na Justiça do Trabalho diversas ações trabalhistas que agravam ainda mais a já delicada e corroída situação econômica e financeira da URBANA, ocasionando sucessivos e vultosos bloqueios de recursos financeiros dessa empresa pública.

3. Nesse contexto, a Justiça Federal do Estado do Rio Grande do Norte firmou Acordo de Cooperação Interinstitucional com o Tribunal de Contas do Estado do RN¹, a fim de promover uma experiência pioneira e estrutural na presente demanda, tendo em vista que instrumentos convencionais de execução fiscal provavelmente não seriam a solução mais adequada ao presente caso.

4. Dessa forma, este Relatório Preliminar é fruto da análise e diagnóstico das principais causas (internas e externas) que levaram a URBANA à atual situação de insolvência e passivo a descoberto de mais de R\$ 355.000.000,00 (trezentos e cinquenta e cinco milhões de reais), visando, assim, ofertar a primeira contribuição no sentido de corrigir os rumos gerenciais, econômicos e financeiros dessa companhia, resultando

¹Conforme Diário Eletrônico do TCE-RN de 03 de março de 2021

na satisfação do crédito reclamado, na melhoria dos serviços prestados e no equilíbrio fiscal do Município de Natal.

2 DA ANÁLISE TÉCNICA

2.1 ESTRUTURA DE RECEITAS, CUSTOS E PRECIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELA URBANA

5. Inicialmente é oportuno ressaltar que a base das receitas da URBANA advém exclusivamente de subvenção econômica da Prefeitura Municipal de Natal, consignadas no Orçamento Anual² e oriundas, em regra, da arrecadação da Taxa de Limpeza Pública e outras receitas próprias do município.

6. Ou seja, há uma total dependência orçamentária e financeira da URBANA em relação ao município de Natal, modelo esse incompatível com a natureza jurídica e operacional de uma Sociedade de Economia Mista, tendo em vista que tais pessoas jurídicas de direito privado requerem mecanismos diferenciados de gestão financeira e orçamentária das pessoas jurídicas de direito público, para que possam competir em igualdade de condições com suas concorrentes no mercado, prestando serviços de forma eficaz, eficiente e por um preço compatível com os praticados no mercado.

7. Isso não quer dizer que uma Sociedade de Economia Mista não possa receber recursos do seu ente instituidor, mas quando tais repasses se tornam a única fonte de recursos de uma empresa estatal, vislumbra-se que uma das bases de sustentação está seriamente comprometida, pois é premissa do bom funcionamento dessas entidades a autonomia financeira.

8. Some-se a isso, o fato da URBANA não dispor de uma política de gerenciamento e controle dos custos fixos e variáveis, inclusive não possui um sistema de informações adequado que possibilite ao gestor ou terceiros interessados o acesso a informações úteis e relevantes para fins de tomada de decisões.

²https://www2.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/documento/2021_Orcamentario_Lei_Orcamentaria_Anual__LOA_Orcamento_Geral_do_Municipio_2021_2292.pdf

9. Isto é, se por um lado a URBANA não possui regras e fontes adequadas de receitas, do outro não detém mecanismos contábeis mínimos que possibilite o gerenciamento de seus custos, a fim de calibrar quais componentes de custos e despesas devem ser corrigidos com vistas ao alcance de resultados econômicos e financeiros positivos.

10. Com efeito, o que se percebe da análise dos mecanismos de custos, despesas, receitas e precificação apresentados pela URBANA é a existência de uma quantidade impressionante de equívocos e desconhecimento técnico, dificultando de forma relevante o controle gerencial e a correção dos rumos da empresa.

11. Sendo assim, é imprescindível que a Prefeitura de Natal, enquanto responsável subsidiário, e a URBANA adotem imediatamente medidas que estabeleçam uma política de arrecadação de receitas adequada ao perfil de uma sociedade de economia mista, estruture uma sistemática de controle de custos fixos e variáveis e defina uma política clara de precificação dos serviços prestados pela companhia.

2.2 CENÁRIO ECONÔMICO, FINANCEIRO E PATRIMONIAL DA URBANA

12. A análise econômica, patrimonial e financeira de uma companhia proporciona a visualização, sob a ótica contábil, dos lucros ou prejuízos, da capacidade ou da probabilidade de satisfação das obrigações financeiras para com os credores, empregados, governo e outros interessados; apresenta ainda a relação qualitativa e quantitativa entre ativo e passivo e suas consequências práticas, bem como fornece informações úteis e relevantes aos usuários internos e externos da companhia.

13. Nesse contexto, já adianta-se que a situação econômica, financeira e patrimonial da URBANA é extremamente grave ou, no mínimo, quase irreversível, sob o viés contábil.

14. Quando se fala em aspecto econômico, do ponto de vista da análise contábil, a intenção é saber se referida empresa está tendo lucros ou prejuízos quando se confrontam, resumidamente, suas receitas e despesas ao longo de determinados períodos.

15. Pois bem, da análise das últimas 04 (quatro) Demonstrações de Resultado de Exercícios, observam-se prejuízos sucessivos e relevantes nas operações da URBANA, senão vejamos:

Tabela dos resultados econômicos da URBANA de 2017 a 2020.

Exercício	Lucro ou Prejuízo
2016	- R\$ 51.727.755,35
2017	-R\$ 53.018.837,25
2018	-R\$ 23.893.459,31
2019	R\$ 910.302,49
2020	-R\$ 13.894.162,41
Prejuízo acumulado nos últimos 5 anos.	-R\$ 141.623.911,83

Fonte: DRE da URBANA de 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020.

16. Vê-se, conforme os dados apresentados, que a URBANA vem acumulando sucessivos e vultosos resultados negativos, ao ponto de nos últimos 05 anos ter acumulado prejuízos de mais de R\$ 140.000.000,00 (cento e quarenta milhões de reais).

17. Frise-se que os resultados negativos quando ocorrem sucessivamente são, em muitos casos, decorrentes de problemas estruturais da entidade, os quais, se não sanados, continuarão contribuindo para mais resultados negativos em um ciclo infinito de prejuízos.

18. No caso da URBANA, as causas mais relevantes nos sucessivos e vultosos prejuízos decorrem de vários fatores, os quais, no entendimento deste Corpo Instrutivo, destacam-se: i) concentração de custos fixos e variáveis em grupos de dispêndios com baixo nível de eficiência interna; ii) gestão ineficiente e antieconômica da força de trabalho própria; iii) política equivocada de prestação de serviços em contrapartida a forma de obtenção de receitas (exclusivamente dependente do município de Natal);

iv) ausência de precificação dos serviços prestados; e v) ausência de política de rígido controle dos custos.

19. Já sob o aspecto patrimonial, ou seja, analisando-se os ativos, passivos e patrimônio líquido dessa companhia³, constata-se um passivo a descoberto (situação patrimonial na qual os valores do passivo são maiores que os do ativo), tendo registrado ao final do exercício de 2020 o montante de R\$ 355.362.327,28 (trezentos e cinquenta e cinco milhões, trezentos e sessenta e dois mil, trezentos e vinte e sete reais e vinte e oito centavos).

20. Ressalte-se que o passivo a descoberto, nesse caso, é um reflexo patrimonial direto dos sucessivos resultados econômicos negativos da Companhia de Serviços Urbanos de Natal.

21. Assim, quanto maiores e mais frequentes os prejuízos, em regra, maior o passivo a descoberto se tornará, chegando ao ponto de total inviabilidade econômica, financeira e patrimonial de continuidade das operações da companhia.

22. Nessa lógica, a constatação por si só de um passivo a descoberto nesse montante já é suficiente para que a Prefeitura de Natal, junto com a URBANA, adote medidas urgentes, sob pena de comprometimento não só dos serviços de limpeza urbana do município de Natal, como também de toda a máquina administrativa desse município, visto que tal ente federativo é responsável subsidiário pelas obrigações da Companhia de Serviços Urbanos de Natal.

23. No mesmo sentido, os principais índices contábeis que medem a capacidade de pagamento da URBANA, denominados de índices de liquidez, apresentam os piores resultados possíveis.

24. Tais índices envolvem principalmente as contas do Balanço Patrimonial (ativo circulante e ativo realizável a longo prazo, em comparação com o passivo exigível a curto e a longo prazo).

25. Nesse aspecto, a situação financeira dessa Companhia é tão grave a ponto de se afirmar com razoável segurança que a capacidade de cumprimento de suas obrigações de curto e longo prazo é quase nula.

³ Informações extraídas do Balanço Patrimonial de 2020 da URBANA.

26. Dessa forma, a tabela abaixo apresenta alguns dos principais indicadores financeiros da URBANA, vejamos:

Tabela de índices de liquidez financeira

LIQUIDEZ TOTAL⁴	Demonstra a capacidade de pagamento das obrigações de curto e longo prazo , usando os recursos do Ativo Circulante e do Ativo Realizável a Longo Prazo. O ideal é que esse índice fique acima de 1,0. Isto é, quanto maior melhor.		
LIQUIDEZ CORRENTE⁵	Considerado o melhor indicador da situação de liquidez da empresa. Relaciona quantos reais tem-se imediatamente disponíveis e conversíveis a curto prazo em relação às dívidas de curto prazo. O ideal é que esse índice fique acima de 1,0. Isto é, quanto maior melhor.		
LIQUIDEZ IMEDIATA⁶	É o mais rigoroso dos índices de liquidez. Representa o nível de disponibilidade imediata para saldar as dívidas de curto prazo. Esse índice é utilizado para se verificar a necessidade de alguma operação financeira visando obter recursos para cumprir obrigações de curto prazo. O ideal é que esse índice fique acima de 1,0. Isto é, quanto maior melhor.		
LIQUIDEZ SECA⁷	Revela a capacidade financeira líquida de cumprir os compromissos de curto, sem considerar estoques e despesas antecipadas. É um índice mais rigoroso que a liquidez corrente. O ideal é que esse índice fique acima de 1,0. Isto é, quanto maior melhor.		
ÍNDICES	2018	2019	2020
LIQUIDEZ TOTAL	0,011623292	0,011027083	0,010820017
LIQUIDEZ CORRENTE	0,001680388	0,001200195	0,001744507
LIQUIDEZ IMEDIATA	0,000436087	0,000444689	0,000425813
LIQUIDEZ SECA	0,000436087	0,000444689	0,00048457

Fonte: Balanços Patrimoniais da URBANA de 2018 a 2020.

⁴Liquidez Total= (ativo circulante + ativo realizável a longo prazo)/(passivo circulante + passivo exigível a longo prazo).

⁵Liquidez Corrente= ativo circulante/passivo circulante.

⁶Liquidez Imediata=Disponibilidade/Passivo Circulante.

⁷Liquidez Seca= (Ativo Circulante-Disponibilidade)/Passivo Circulante.

27. Diante de tais resultados, confrontando os índices de liquidez da tabela acima, com a perspectiva de um cenário de descontrole econômico, financeiro e gerencial da URBANA e considerando tudo o mais constante e, ainda, que há forte tendência de crescimento dos passivos ao longo dos próximos anos, sobretudo pelas causas já apontadas nesse relatório, a perspectiva é de que no curto prazo todos os índices de liquidez alcancem o menor patamar ainda mais agravante, ou seja, fiquem próximos de 0 (zero).

28. Dessa forma, as constatações aqui relatadas, por si só, já são suficientemente graves para que a Prefeitura de Natal juntamente com a URBANA adotem medidas urgentes a fim de promover a melhoria de seus índices de liquidez e conseqüentemente sua capacidade de pagamento de curto prazo, sob pena de comprometer a efetiva prestação dos serviços de limpeza urbana de Natal.

2.3 DA NATUREZA JURÍDICA INADEQUADA AO ATUAL MODELO GERENCIAL, CONTÁBIL, ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO DA URBANA.

29. A Companhia de Serviços Urbanos de Natal foi criada num contexto de reforma gerencial, capitaneada no Brasil pelo Decreto Lei 200/67, cujas bases técnicas se fundaram no planejamento, na coordenação, na descentralização, na delegação de competências, no controle finalístico e na administração para o desenvolvimento e resultados.

30. É oportuno lembrar que as empresas estatais, Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas, foram desenhadas, jurídica e organizacionalmente, para atuarem em condições de igualdade com os atores da iniciativa privada, imprimindo maior eficiência na prestação de serviços públicos ou de atividades econômicas.

31. No entanto, não é o que ocorre atualmente com a URBANA, tendo em vista que, na prática, ela funciona como um órgão da Administração Direta e sem autonomia financeira, possui uma **eficiência interna baixíssima, cerca de 20% em comparação a prestadores de serviço externo**⁸, e um custo anual assombroso de mais de R\$ 220.000.000,00

⁸ Pg. 96 do Processo de Governança

(duzentos e vinte milhões de reais), com perspectivas concretas de aumento nos próximos exercícios.

32. Com efeito, a URBANA é desprovida de mecanismos gerenciais próprios de uma Empresa Estatal minimamente estruturada, a exemplo de planejamento estratégico, tático e operacional, regras de governança e controles proporcionais à relevância, à materialidade e à gestão de riscos de uma entidade com a importância dessa Companhia Municipal de Serviços Urbanos de Natal.

33. Nesse ponto, cabe ressaltar que, por ser uma empresa estatal dependente do Poder Executivo, na forma do art. 2º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal⁹, a URBANA é obrigada a manter um sistema de contabilidade privada com base na Lei nº 6.404/76 (Lei das Sociedades Anônimas) e outro sistema contábil parametrizado na Lei nº 4.320/64 (Estabelece Normas Gerais de Balanços para União, Estado e Municípios), em razão de sua peculiar condição de pessoa jurídica de direito privado que utiliza recursos públicos advindos do orçamento fiscal do município.

34. Ou seja, em razão da natureza jurídica da URBANA de sociedade de economia mista há um custo adicional para fins de controle contábil, inclusive por meio de contratação de empresa prestadora de serviços contábeis especializado¹⁰.

35. Some-se a isso o fato de, em razão de sua natureza jurídica de Sociedade de Economia Mista, a URBANA ter que arcar com obrigações tributárias superiores às de pessoas jurídicas de direito público, em razão de não possuir imunidade tributária recíproca, na forma do art. 150, VI, a, da Constituição Federal, cuja consequência prática, segundo levantamento da própria URBANA¹¹, possibilitaria uma economia anual de R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais).

⁹Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como: [...]III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

¹⁰ Conforme Contrato nº 007/21-URBANA, vide pg.403 do ID. 4058400.8315151.

¹¹ Nos moldes da Pg.102 do ID.4058400.8315151.

36. Sendo assim, entende este Corpo Instrutivo que, além de outras inconformidades destacadas, a atual natureza jurídica da URBANA é incompatível com a realidade de mercado dessa companhia, com a sua estrutura administrativa, contábil, gerencial e tributária, trazendo custos desnecessários a sua manutenção, visto que, de fato, ela já funciona como um órgão ou, no máximo, como uma autarquia do Poder Executivo de Natal.

2.4 DA GESTÃO FINANCEIRA INADEQUADA PERANTE ÀS POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO E DE RESÍDUOS SÓLIDOS

37. A gestão de resíduos sólidos urbanos, enquanto serviço público de saneamento básico, deve guardar estreita compatibilidade com a política financeira e de custos da entidade, a fim de resguardar a sustentabilidade econômico-financeira desse sistema mediante remuneração pela cobrança dos serviços na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, ou ainda por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções¹².

38. Nessa lógica, a Lei Federal nº 12.305/2010 (instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos), por sua vez, estabeleceu no art. 7º, X, entre seus objetivos que a prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos deve se realizar com a adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira.

39. A falta de um sistema de arrecadação eficiente, mostra-se muito grave, podendo configurar barreira intransponível para a gestão dos resíduos sólidos municipal e comprometer a própria sustentação financeira da prestação desses serviços.

40. Ainda sobre a questão, observa-se que a Lei 11.445/2007 (Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico), em seu art. 50, I, condiciona a alocação de recursos públicos federais e financiamentos da União ao **alcance de índices mínimos de desempenho do prestador na gestão técnica, econômica e financeira dos serviços, bem como da**

¹² Ver Lei 11.445/2007, art. 29, II.

eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

41. Logo, sem possuir um adequado desempenho na gestão econômica e financeira da prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, poderá haver a inviabilização na obtenção de recursos federais para a melhoria do sistema.

42. Ainda sobre o desempenho econômico-financeiro da prestação dos serviços, observa-se a necessidade da **implantação de uma contabilidade regulatória que possa aferir esse desempenho**, possibilitando a manutenção do equilíbrio tarifário dos preços públicos, mediante a oferta de um mínimo de subsídios para a definição das tarifas para o setor. Caso contrário se inviabiliza a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços de limpeza urbana, haja vista principalmente não ser possível tornar viável um sistema sem se saber ao certo quanto se arrecada e quanto se gasta nele.

43. Por fim, na visão deste Corpo Técnico o atual modelo de gestão de prestação dos serviços de limpeza de Natal pela URBANA não possui sustentabilidade econômico-financeiro, encontrando-se, inclusive, em desacordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos e com as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, necessitando com urgência mudança de cultura e de gestão da URBANA aptas a promover o equilíbrio entre receitas/custos/prestação dos serviços.

2.5 GESTÃO DE PESSOAL

44. Do ponto de vista das despesas, certamente a gestão de pessoas é um dos mais relevantes em razão dos impactos sociais, econômicos e financeiros que essas despesas geram nas contas da URBANA.

45. Nesse sentido, analisando-se a composição de custos da Companhia de Serviços Urbanos de Natal, vide Demonstração de Resultado de Exercício (DRE) de 2020 em anexo, observa-se que mais da metade de todos os custos e despesas dessa companhia se concentram no pagamento de salários e obrigações patronais, valores que em 2020 alcançaram a cifra de R\$ 112.587,519,86 (cento e doze milhões de reais, quinhentos e oitenta e sete mil, quinhentos e dezenove reais e oitenta e

seis centavos), montante que representa 52% de todos os gastos da URBANA nesse período.

46. Por outro lado, dados estatísticos¹³ apontam que a mão-de-obra própria da URBANA é responsável por operacionalizar apenas 20% (vinte por cento) de todos os serviços prestados pela estatal no âmbito de sua atividade finalística.

47. Ou seja, constata-se *prima face* um paradoxo incontornável do ponto de vista operacional e financeiro, tendo em vista que a maior parte dos recursos da URBANA estão sendo canalizados para área de baixíssima eficiência produtiva.

48. Além das questões acima elencadas, existem vários pontos de fragilidade na Gestão de Pessoal da URBANA, os quais contribuem de forma relevante para o cenário de descontrole financeiro e gerencial dessa empresa estatal.

49. Nesse sentido, socorremo-nos do Relatório Preliminar nº 002/2021-DDP-TCE-RN, em anexo, o qual trata de recente auditoria de conformidade no quadro de pessoal da URBANA, cujos principais achados estão a seguir descritos de forma resumida.

2.5.1 DESPROPORÇÃO DE SERVIDORES ALOCADOS NAS ATIVIDADES FINALÍSTICAS DA URBANA

50. Conforme consta no item 2.1 do Relatório de Auditoria nº 002/2021-DDP/TCE-RN em anexo, a Urbana possui atualmente 902 servidores no seu quadro de pessoal, quais sejam: 25 cargos em comissão; 454 servidores efetivos aprovados em concurso público, 433 servidores contratados antes da Constituição Federal de 1988, 01 ocupante de mandato eletivo; 04 de outros órgãos cedidos à Companhia, além de 01 servidora da Urbana cedida para outro órgão; 06 membros do Conselho de Administração e Fiscal; e 02 pensionistas.

51. É de conhecimento público que a URBANA possui a finalidade organizacional de realizar a coleta de resíduos sólidos domiciliares e hospitalares, a varrição de logradouros, a capinação, remoções especiais,

¹³Vide pg.96 do ID.4058400.8315151 desse processo.



a limpeza das praias e de canteiros, a pintura de meio-fios, a limpeza do sistema de drenagem urbana, bem como dar destino final aos resíduos no município de Natal-RN.

52. Contudo, apesar de possuir uma quantidade considerável de servidores para tal mister, a maior parte das atividades e serviços finalísticas dessa Companhia são executadas preponderantemente por meio de agentes externos, geralmente via contrato com empresas especializadas do ramo.

53. Nesse sentido, conclui de forma categórica o Corpo Técnico do TCE-RN acerca da desproporcionalidade de servidores alocados nas atividades finalísticas da companhia, nos seguintes termos:

Desta feita, **verificou-se que o quadro de pessoal** acima detalhado, formado por 902 servidores, **é destinado predominantemente à atividade meio da Companhia, ou seja, para serviços administrativos, já que menos da metade desses servidores trabalham na atividade finalística** da Urbana, o que representa uma **afronta evidente na proporção funcional, invertendo a priorização necessária para a atividade para a qual a Companhia fora criada**, uma vez que o maior quantitativo de agentes públicos não atuam na função principal da Companhia.

54. Nesse ponto, cabe lembrar que dados da URBANA apontam eficiência operacional de seus empregados públicos cerca de 4 vezes menor quando em comparação com a mão-de-obra terceirizada, conforme pg.96 do ID.4058400.8315151.

55. Certamente, um dos fatores que contribuem de forma significativa para a baixa eficiência interna na prestação dos serviços finalísticos da URBANA é a alocação ineficiente da mão-de-obra dessa companhia, cuja centralização na atividade meio subverte a lógica racional de gestão pública eficiente, desvirtuando completamente a finalidade institucional pela qual a Companhia de Serviços Urbanos de Natal fora criada.

2.5.2 EXISTÊNCIA DE SERVIDORES APOSENTADOS QUE CONTINUAM EM ATIVIDADE NA URBANA

56. Outro ponto de destaque no Relatório de Auditoria nº 002/2021-DDP/TCE-RN foi a constatação de que ainda há em atividade nos quadros da URBANA 150 servidores aposentados pelo Instituto Nacional do Seguro Social.

57. Nesse ponto, cabe registrar que, dentre os aposentados, 55 são beneficiários de Aposentadoria Especial, os quais em tese não poderiam continuar exercendo atividades na URBANA, em razão da natureza diferenciada desse benefício, cuja finalidade axiológica é proteger a saúde do trabalhador.

58. É importante lembrar que o Supremo Tribunal Federal já decidiu essa questão quando do julgamento do Tema 709, momento em que declarou a constitucionalidade do § 8º do art. 57 da Lei nº 8.213/91, o qual proíbe que o beneficiário de aposentadoria especial continue desempenhando atividade laboral nociva à sua saúde.

59. Nessa lógica não é crível, ou pelo menos é de difícil compreensão, os motivos pelos quais se mantêm 150 empregados públicos aposentados em uma empresa estatal cuja concentração de mão-de-obra está nas atividades meios e com níveis de eficiência produtiva baixíssimos.

60. Dessa forma, a permanência de aposentados nos quadros de servidores da URBANA é extremamente desaconselhável, quer seja pelo contexto econômico-financeiro de extrema dificuldade que se encontra essa estatal, quer seja pelo nível de eficiência laborativa que retribuem a URBANA, ou até por impeditivos legais pertinentes a aposentadorias especiais, na forma do Tema 709 do STF.

2.5.3 OUTROS PONTOS DE IRREGULARIDADES NA GESTÃO DE PESSOAL DA URBANA

61. Além dos pontos tratados anteriormente, o Relatório nº 002/21-DDP-TCE-RN elenca uma série de outras irregularidades, as quais colaboram em certa medida para o descontrole dos gastos e a baixa eficiência interna da URBANA.

62. Relatam os técnicos do TCE que há fragilidade no controle de frequência dos servidores dessa Companhia, com registro de excesso de



faltas sem adoção de medidas disciplinares, pgs. 17/19 do Relatório de Auditoria nº 001/2021-DDP/TCE-RN.

63. Outra prática relatada pelos auditores do TCE é o pagamento de adicional de insalubridade a 43 empregados lotados em setores administrativos ou em locais não amparados pelo Laudo Técnico de Condições Ambientais (LTCAT), pgs.24/28 do Relatório de Auditoria nº 001/2021-DDP/TCE-RN.

64. Ressalta-se que o fato gerador do Adicional de Insalubridade é a efetiva exposição a agentes nocivos, devidamente registrado pelo Laudo Técnico de Condições Ambientais (LTCA) e corroborado pelo Perfil Profissional Profissiográfico (PPP), não sendo motivo suficiente o pagamento desta rubrica somente em função do cargo exercido, mas sim em razão da efetiva exposição a agente nocivo à saúde (químico, físico ou biológico) acima dos limites de tolerância definidos na Norma Regulamentadora nº 15 do Ministério do Trabalho e Previdência.

65. Nesse ponto, cabe frisar que o Adicional de Insalubridade é um direito constitucional de qualquer trabalhador, na forma do art. 7º, XXIII, da CF, c/c art.189 da CLT, mas somente deverá ser pago aos empregados que preencherem os requisitos legais.

66. Por fim, os auditores verificaram prováveis acumulações ilícitas de cargos públicos, cessão ilegal de servidores da URBANA para outros órgãos, pagamentos de horas extras incompatíveis com controle de frequência, ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro na concessão de aumento de vantagens pessoais e admissão de agentes públicos sem prévia aprovação em concurso público, vide pgs. 28/30 do Relatório de Auditoria nº 001/2021-DDP/TCE-RN.

67. Sendo assim, a gestão de pessoas da Companhia Municipal de Serviços Urbanos de Natal, incluindo a dimensão de controle da remuneração, apresenta problemas e irregularidades preocupantes, tanto do ponto de vista legal quanto sob o aspecto de eficiência e do controle do gasto público.

2.6 AUSÊNCIA DE PAGAMENTO DE CONTRIBUIÇÃO SOCIAL PATRONAL PELA URBANA.



68. Com se sabe, a URBANA é uma Sociedade de Economia Mista e o seu corpo funcional é formado predominantemente por empregados públicos, cujo sistema previdenciário é o Regime Geral de Previdência Social, conforme se extrai da análise dos arts. 40, 201 e 202, todos da CF/88, c/c art. 11, I, a, da Lei nº 8.213/91.

69. Nessa lógica é dever da URBANA, enquanto empregador, recolher contribuição social (parte patronal e parte do empregado), na forma da Lei nº 8.212/91 e normas complementares.

70. Pois bem, conforme relatório de Auditoria nº 001/2021-DDP-TCE-RN, no período de janeiro a março de 2021, a URBANA descontou de seus empregados públicos, a título de Contribuição Social referente aos salários e 13º proporcional, o montante de R\$ 1.225.241,30 (um milhão, duzentos e vinte e cinco mil, duzentos e quarenta e um reais e trinta centavos), valores esses efetivamente repassados ao INSS, conforme pg.19/21 do predito Relatório de Auditoria.

71. Contudo, no que tange às Contribuições Sociais Patronais, constatou-se que no período em referência (janeiro a março de 2021) não houve recolhimento dessas obrigações tributárias por parte da URBANA, cujo montante, nesse período, alcançou R\$ 4.987.027,20 (quatro milhões, novecentos e oitenta e sete mil, vinte e sete reais e vinte centavos); valores esses sem incluir juros, correção monetária e outros encargos.

72. Importa registrar que o não cumprimento integral dessas obrigações, além de violar a legislação tributária, aumenta o passivo já existente com a Fazenda Nacional e causa grave prejuízo financeiro aos cofres da URBANA, já que acarreta o pagamento de multas, juros, correção monetária e outros encargos, como vem ocorrendo no Processo de Execução Fiscal nº0003973-21.2011.4.05.8400, evidenciando uma gestão antieconômica e que está efetivamente produzindo danos ao erário.

73. Portanto, é urgente a adoção de medidas que visem a não acumulação de passivos previdenciários, bem como a implementação de medidas administrativas ou judiciais aptas a reduzir de forma significativa a base de cálculo das Contribuições Sociais Patronais da

URBANA, sob pena da perpetuação de um modelo de gestão antieconômico, desequilibrado e com grande potencial de comprometer o equilíbrio das contas da Prefeitura Municipal de Natal.

3 CONCLUSÃO

74. Da análise de todos os aspectos gerenciais, de pessoal, contábeis, financeiros e econômicos da URBANA constata-se um cenário extremamente grave e preocupante, cujas consequências práticas tendem a se agravar no curto, médio e longo prazo.

75. Com efeito, no entendimento deste Corpo Instrutivo, mantido o *status quo* na URBANA, a situação econômica, patrimonial, financeira e operacional dessa Companhia é irreversível, inclusive, com tendência de agravamento no médio e longo prazo.

76. Em razão disso, há grande probabilidade de comprometimento ainda maior das finanças do município de Natal com gastos realizados nessa Companhia e, obviamente, uma diminuição na qualidade da prestação dos serviços de limpeza urbana de Natal já no curto e médio prazo.

77. Dessa forma, espera-se que as constatações dos pontos de maior fragilidade verificadas por este Corpo Técnico nesse relatório, bem como as proposições ora sugeridas, possam contribuir no saneamento, pelo menos em parte, dos problemas detectados e subsidiar os gestores da URBANA e a Prefeitura Municipal de Natal na tomada de decisões aptas a corrigir os problemas ora enfrentados.

78. Por fim, destaque-se que outros pontos de controle no âmbito da URBANA podem e devem ser realizados nas próximas etapas desse acompanhamento, a exemplo da gestão de contratos da Companhia de Serviços Urbanos de Natal, cuja relevância e materialidade dos valores envolvidos requerem um olhar mais detido no decorrer desse processo de Governança Judicial.

4 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

79. Ante o exposto, o Corpo Técnico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte **RECOMENDA** que Vossa Excelência adote as seguintes medidas:

a) **Determine ao Prefeito Municipal de Natal, em caráter de solidariedade ao Presidente da URBANA**, nos moldes do art. 139, IV, do CPC/2015, **que apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, Plano de Ação**, contendo prazos e medidas a serem adotadas para cada ação, cujos resultados deverão alcançar, no mínimo, os seguintes objetivos:

a.1) **Redução** em pelo menos 30% das despesas e custos fixos da URBANA até 31/06/2022;

a.2) **Aumento** em pelo menos 30% da eficiência nas atividades e serviços finalísticos da URBANA prestados diretamente pelos seus servidores, devidamente comprovada por meio de relatório específico que comprove a efetiva melhoria de rendimento da mão-de-obra própria; e

a.3) **Adoção de mecanismos gerenciais que atendam à Política Nacional de Resíduos Sólidos e às Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico**, especialmente os aspectos atinentes a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços de limpeza pública da cidade de Natal.

b) **Determine a Suspensão de qualquer ato que importe em aumento de despesa da URBANA**, sobretudo a de pessoal, sem a prévia autorização deste juízo e sem a apresentação do estudo de impacto orçamentário-financeiro;

c) **Determine ao Prefeito Municipal de Natal que informe, no prazo de 30 (trinta) dias**, quais medidas concretas serão adotadas com vistas a extinção, a readequação ou incorporação da URBANA por outro órgão do Poder Executivo Municipal; e

d) **Determine ao Presidente da URBANA, em solidariedade com o Prefeito Municipal de Natal**, que informe, no prazo de 30 (trinta) dias, quais medidas foram/estão sendo adotadas com vista ao saneamento das



irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria nº 002/2021-DDP-TCE-RN; e

e) Por fim, **suspenda temporariamente a exigência de apresentação mensal por parte da URBANA dos documentos e demonstrativos contábeis elencados no ID. 4058400.389471.**

Natal/RN, 27 de setembro de 2021.

Vilmar Crisanto do Nascimento

Auditor de Controle Externo

Mat. 9916-3

Jadson Anderson M. da Silva

Auditor de Controle Externo

Mat. 10.161-3

Vladimir Sérgio de A. Souto

Auditor de Controle Externo

Mat. 9542-7



**ANEXO C – RELATÓRIO FINAL DO ESTÁGIO DE IMERSÃO PRÁTICO-
PROFISSIONAL**

RELATÓRIO FINAL DO ESTÁGIO DE IMERSÃO PRÁTICO-INSTITUCIONAL

1 INTRODUÇÃO

1.1 DADOS DE IDENTIFICAÇÃO DO DISCENTE

- 1.1.1 Nome completo: **Taís Fernanda Kusma**
- 1.1.2 Número do registro acadêmico: **1100122021028**
- 1.1.3 Endereço completo: **Rua Xavier da Silva, n. 227, ap. 01, Centro, Ponta Grossa – Paraná.**
- 1.1.4 Número do telefone (WhatsApp) e e-mail: **(42) 998341681 |E-mail: tais.kusma@gmail.com**
- 1.1.5 Nome do professor-orientador: **Prof. Dr. Antônio Cesar Bochenek**
- 1.1.6 Linha de pesquisa: **Teorias e Práticas Jurídicas na Proteção de Direitos Fundamentais e Promoção de Políticas Públicas**
- 1.1.7 Título da pesquisa: **PROCESSOS ESTRUTURAIS E OS ATORES ESTATAIS: A possibilidade de participação dos Tribunais de Contas**

1.2 DADOS DE IDENTIFICAÇÃO DA UNIDADE SUPERVISORA

- 1.2.1 Nome completo: **Justiça Federal do Foro da Subseção Judiciária de Ponta Grossa/PR – 2ª Vara Federal**
- 1.2.2 Endereço completo: **Rua Cel. Theodoro Rosas, n.º 1125, Centro; CEP: 84010-180, Ponta Grossa/PR**
- 1.2.3 Número de telefone (fixo e/ou WhatsApp) e e-mail: **(42) 3228-4200; e-mail: pgodirforo@jfpr.jus.br; pgoseaja@jfpr.jus.br.**
- 1.2.4 Representante: **Antônio Cesar Bochenek**
- 1.2.5 Função exercida pela representante: **Juiz Federal Titular da 2ª Vara Federal de Ponta Grossa**

2 ANÁLISE CRÍTICA DA QUESTÃO PRÁTICA RELACIONADA COM O OBJETO DA PESQUISA APONTADA NO PROJETO DE IMERSÃO

No Projeto de Execução, apontou-se a seguinte questão de ordem prática:

A pesquisa desenvolvida busca analisar a possibilidade de participação dos Tribunais de Contas brasileiros nas demandas estruturais envolvendo políticas públicas.

Para tanto, busca-se, [...] identificar os agentes e partes processuais, objetos da demanda, procedimentos e instrumentos utilizados, a fim de constatar se seria possível a participação do Tribunal de Contas e, em caso positivo, delimitar as formas e momentos dessa participação.

Dessa forma, ao longo do estágio de imersão foram analisados processos estruturais, identificando-se os sujeitos processuais envolvidos, o objeto/tema da demanda, bem como os procedimentos e instrumentos utilizados, a fim de constatar se houve ou poderia ter havido a participação do Tribunal de Contas competente e, em caso positivo, delinear as formas e momentos dessa participação.

O primeiro caso prático analisado foi o processo n. 0003973-21.2011.4.05.8400 em trâmite perante a 6ª Vara Federal do Rio Grande do Norte. Cuida-se de execução fiscal em que figuram como executados o Município de Natal e a Urbana Companhia de Serviços Urbanos de Natal, sociedade de economia mista municipal.

Dada à complexidade da demanda, em especial em razão ao elevado valor da dívida ativa aliado ao considerável passivo trabalhista também em execução na Justiça do Trabalho, foi reconhecida a qualidade de demanda estrutural, sendo dado o tratamento pertinente ao caso.

A dívida supera o montante de trezentos milhões de reais, continuando a crescer tal valor, o que leva à constatação de uma “situação de inadimplência crônica”¹ e de insustentabilidade financeira da estrutura em questão, ou seja, havendo risco de conduzir à liquidação da sociedade de economia mista e, por consequência, de

¹ MARTINS, Leonardo Resende. Execução Fiscal Estrutural: **O caso urbana**. 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. 17.

comprometimento de percentual significativo do Município e de impactação da própria continuidade do serviço público em questão que, frisa-se, é essencial.

O segundo caso, a ação autuada sob o n. 0703440-39.2020.8.07.0018 tramita na Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal. Trata-se de ação civil pública movida pelo MPDFT em face do Distrito Federal, da CIA Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal – Metro DF e do Departamento de Trânsito do Distrito Federal.

O objeto da demanda é a pretendida instalação de bicicletário na Rodoviária de Brasília além da integração das ciclovias, ciclofaixas e calçadas que servem ou deveriam servir o referido terminal rodoviário e metroviário. E, em que pese não tenha sido dado “tratamento estrutural” propriamente dito, foi reconhecida a necessidade da gestão democrática da cidade e de ouvir a população antes da tomada de decisões, razão pela qual realizada audiência pública.

Ademais, no primeiro caso está havendo a participação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, conforme detalhar-se-á no tópico específico, enquanto no segundo, não há essa participação.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

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).²

O processo estrutural é aquele que busca resolver, por meio da atuação da jurisdição, um litígio estrutural. E isso ocorre mediante a reformulação de uma estrutura (instituição, política ou programa) cujo mau (ou não) funcionamento é a causa do litígio³.

² 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, p. 104.

³ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023, p. 78.

Para Arenhart (2022a)⁴, os problemas estruturais apresentam quatro características: complexidade, multipolaridade, recomposição institucional e prospectividade.

E para viabilizar, na prática, a alteração necessária a fim de que existam soluções eficazes para os litígios estruturais, necessário que se garanta a ampliação dialógica, relacionada ao conceito de litígio multipolar.

Assim, ao trabalho que está se desenvolvendo, mais do que focar nas formas de participação e de representação e/ou métodos de condução dialógica, 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, com “[...] 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”⁵

Quanto aos sujeitos que participam ou poderiam participar, notadamente, em relação aos sujeitos estatais, questiona-se se seria possível a participação dos Tribunais de Contas nas demandas estruturais.

Para responder ao questionamento, a fim de verificar se existem processos nos quais as Cortes de Contas já tenham participado e/ou demandas nas quais sua participação seria pertinente, o estágio de imersão se baseou na análise de processos estruturais e na (cor)relação do seu objeto com os temas abordados nas atividades de controle exercidas pelos Tribunais de Contas.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS UTILIZADOS NO DESENVOLVIMENTO DO ESTÁGIO DE IMERSÃO

O estágio de imersão buscou promover uma experiência translacional, com retroalimentação da teoria e prática, a partir de uma experiência prática da análise de

⁴ ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomsom Reuters, 2022, p. 63 e ss.

⁵ 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. 135.

demandas estruturais em curso perante as Justiças Federal e Estadual, previamente selecionadas.

Nesse sentido, ao se aproximar de casos práticos que se encontram na mesma perspectiva do presente trabalho, foi possível extrair conclusões e dados que viabilizaram a construção do objeto proposto.

No que tange ao método científico, utilizou-se o método dedutivo, partindo de um estudo amplo sobre o retrato das demandas estruturais existentes no Brasil, para fins de identificar suas particularidades, notadamente, sujeitos, objeto e procedimento.

Depois disso, foi realizada pesquisa com o objetivo de identificar se existiam trabalhos de controle realizados pelos Tribunais de Contas competentes que pudessem envolver o tema objeto da ação estrutural, e, em caso afirmativo, se seria possível a utilização desses trabalhos e/ou participação das Cortes de Contas nas demandas estruturais.

Escolhidos dois processos para análise – um em que houve acordo de cooperação com o Tribunal de Contas e um sem a participação deste – foi feito, inicialmente, um estudo do processo em que se buscou identificar as partes, objeto, fases processuais, principais petições, etc.

Em seguida, a partir da identificação do objeto da demanda, analisou-se, no âmbito dos Tribunais de Contas competentes, se havia algum trabalho de fiscalização (auditoria, monitoramento ou outro) que abrangesse de forma ampla ou específica a temática tratada no processo judicial.

A partir dessa análise conjunta, pode-se chegar a algumas conclusões quanto à viabilidade da participação dos Tribunais de Contas nas demandas estruturais.

5 APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO

O estágio foi realizado de forma remota, por meio da seleção e análise de processos estruturais previamente selecionados, em trâmite perante as Justiças Federal e Estadual.

As atividades foram realizadas entre dezembro de 2023 e fevereiro de 2024.

A carga horária total, desde a seleção dos processos, sua análise, discussão e elaboração deste relatório, é de aproximadamente 70 (setenta) horas.

A principal atividade desenvolvida foi a análise aprofundada dos processos em questão, e a realização de pesquisas relacionadas às atividades das Cortes de Contas (auditorias, levantamentos, monitoramentos, etc.) que envolvessem a matéria e pudessem, de alguma forma, correlacionar-se com o objeto do processo, a fim de verificar se seria possível (pertinente e conveniente) a participação destas em tais demandas estruturais.

Também houve a participação em alguns atos processuais (tais como audiências e sessões do Tribunal Pleno do TCE-RN)⁶, contato com os juízes que conduzem os processos analisados e o diálogo com o representante da unidade supervisora.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PROPOSITIVAS

O estágio mostrou-se especialmente exitoso no que tange ao objetivo geral apontado no Projeto de Execução, uma vez que foi possível a análise das demandas estruturais existentes perante a Justiça Federal e estadual, analisando se houve (ou poderia ter havido) a participação do Tribunal de Contas em algum desses processos.

No ponto, destaca-se que durante a realização das atividades houve um aumento no âmbito de abrangência dos processos analisados, uma vez que também foram selecionados processos em trâmite perante a Justiça Estadual.

Isso se baseou, notadamente, na necessidade de diversificação que se notou durante o desenvolvimento das atividades tanto em relação às temáticas abordadas quanto aos órgãos jurisdicionais, bem como em contato prévio com essas demandas pelo professor orientador/representante da unidade supervisora.

Também se obteve êxito quanto aos objetivos específicos, pois se pode vivenciar na prática a doutrina dos processos estruturais, o que permitiu que fossem identificados os atores e os objetos envolvidos; que fossem compreendidas a doutrina dos processos estruturais, suas características e procedimento; e que fosse, em especial, verificada a possibilidade (e recomendação) de participação dos Tribunais de Contas nas demandas estruturais.

⁶ De forma remota, simultânea em algumas audiências e por meio de atos gravados disponibilizados no ambiente virtual em outras audiências, sessões e *workshops*.

Ademais, a partir das conclusões obtidas, a fim de aprofundar os estudos, verificou-se ser oportuna a realização de buscas de informações junto ao Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, bem como a realização de entrevistas com agentes participantes das demandas estruturais.

Passa-se, de forma sistemática, à análise: a) dados e das conclusões relativas aos principais processos examinados; e b) da respectiva pesquisa das atividades Cortes de Contas que pudessem se (cor)relacionar com a matéria objeto da demanda judicial.

6.1 CASO 01

I. DADOS PROCESSUAIS

DADOS DO CASO N. 01 – “Caso Urbana”	
TRIBUNAL:	Justiça Federal do Rio Grande do Norte
VARA:	6ª Vara Federal
PROCESSO:	0003973-21.2011.4.05.8400
CLASSE JUDICIAL:	Execução fiscal
ASSUNTO:	Direito Tributário – Dívida Ativa – Execução Fiscal
REQUERENTE:	(exequente) Fazenda Nacional
REQUERIDO:	(executados) Município de Natal e Urbana Companhia de Serviços Urbanos de Natal

II. BREVE ANÁLISE DO PROCESSO

O processo foi distribuído em 30.6.2011, tratando-se de execução fiscal movida pela Fazenda Nacional contra a Urbana Companhia de Serviços Urbanos do Município de Natal – RN, sociedade de economia mista municipal, criada pela Lei Municipal n. 2.659/1979 e regulada pelo Decreto Municipal n. 2.260/1979.

Em março de 2018 foi designada reunião para acompanhamento do plano de ação em execução referente à recuperação do crédito fiscal, para a qual foi convidado o Juiz do Trabalho que atuava na Central de Apoio às execuções.

Isso porque de forma paralela à execução fiscal há, também, considerável passivo trabalhista em execução na Justiça do Trabalho, razão pela qual firmado

acordo de cooperação entre o Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (TRT-RN) e a Justiça Federal do Rio Grande do Norte.

No ponto, necessário destacar que em agosto de 2023 houve conciliação nas ações trabalhistas e a quitação dos valores está ocorrendo por meio de recursos transferidos pela Justiça Federal ao TRT⁷.

Da análise processual, observa-se a realização de diversas audiências/reuniões, inclusive com publicação de edital para audiências públicas, a exemplo da ocorrida em 9.5.2019.

Além disso, diversos outros atores processuais foram convidados a participar ao longo do trâmite processual, a fim de contribuir para o deslinde do feito, como, por exemplo, a Advocacia Geral da União, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais, o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Natal (SINSENAT).

Houve, também reuniões com Desembargador presidente do TJRN, juízes das varas fiscais estaduais, diretora de secretaria da 6ª Vara, da PFN, PGM e Secretaria de Tributação de Natal, com vistas a operacionalizar cooperação judiciária.

Além do “Plano de execução fiscal”, foi realizado também plano de Trabalho no que se refere aos créditos relativos à cobrança da taxa de lixo, executados pelo Município de Natal na Justiça Federal.

Para o trâmite processo estrutural foram realizadas audiências para traçar as premissas da “Governança Judicial”, com estabelecimento de ações principais para sua boa gestão.

Em 21.10.2020 foi proferida decisão em que determinada a expedição de ofício ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, a fim de solicitar cooperação no acompanhamento da governança judicial da Urbana.

Na referida decisão houve um retrospecto processual, apresentando a questão, de forma precisa e objetiva, à Corte de Contas e explicitados os termos do novo plano de trabalho. Salientou-se o compromisso com a liquidação da Urbana, confecção de um plano de redução progressiva de estrutura e governança judicial compartilhada.

⁷ BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 21a. Região. **TRT-RN concilia processos da Urbana e estão sendo beneficiados mais de 200 trabalhadores.** Publicado em 14.8.2023. <https://www.trt21.jus.br/noticias/noticia/trt-rn-concilia-processos-da-urbana-e-estao-sendo-beneficiados-mais-de-200>. Acesso em: 8. mar. 2024.

E, justamente nesse ponto, postulou-se a cooperação do TCE-RN, explicitando as duas questões nos quais o auxílio de seu corpo técnico seria fundamental: “i) no acompanhamento da prestação de contas mensal, inclusive apontando ao juízo eventuais vícios, necessidades de correções e possíveis ajustes de rumos; ii) na fiscalização quanto à reabsorção pelo ente político do serviço público hoje prestado pela empresa pública.”.

O Magistrado ressaltou:

[...] dada a complexidade que envolve o conflito de interesses e o risco de violação generalizada de direitos pelo desmantelamento absoluto de um serviço público relevante, precisa da cooperação do TCE-RN para tratamento adequado do conflito. Sem ela, há sério risco de inviabilidade no funcionamento da governança judicial, estratégia que mesmo as autoridades municipais reputam ser a única viável para solução do problema.

O termo de cooperação foi operacionalizado, conforme detalhar-se-á no tópico seguinte.

Além das audiências e reuniões dialógicas, foi designada reunião para avaliação dos bens imóveis levantados pelo Município de Natal, em 18.2.2021.

Soma-se a isso a realização de *Workshop* intitulado “Governança Judicial Urbana”, em 10.3.2021, disponível no *Youtube*.

Em 23.4.2021, em razão da convocação do Magistrado que presidia o processo para atuar como Juiz Auxiliar da Presidência do Tribunal, considerando as particularidades e a complexidade da demanda, ele foi designado como consultor, para continuar atuando/colaborando no processo.

Considerando o elevado valor da dívida ativa que, em 9.12.2021, perfazia cerca de 300 (trezentos) milhões de reais, foi designada audiência com o objetivo específico de se tratar acerca de eventual adesão da empresa e/ou do ente municipal ao programa de transação à época aberto, o que restou frutífero.

O processo continua em trâmite, com a execução do plano piloto, constantes transferências do Município à conta judicial vinculada aos autos, diversos repasses à Justiça do Trabalho e a adesão/cumprimento da transação.

III. O ASSUNTO NO TRIBUNAL DE CONTAS

III.1) Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte: acordo de cooperação com a Vara Federal

Em relação ao processo em questão, houve uma série de tratativas interinstitucionais com o objeto de dar maior eficiência as medidas tomadas. Assim, entre outras iniciativas, houve a realização de acordo de cooperação com o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte⁸.

No caso, o Tribunal de Contas se comprometeu a realizar auditoria da dívida da Urbana, bem como da receita arrecadada com a taxa municipal de limpeza urbana, que deveria ser destinada para fazer frente às despesas da Urbana.⁹

Conforme Decisão Administrativa n. 7/2021 - TC os Conselheiros do Tribunal aprovaram, por unanimidade, a ratificação do Acordo de Cooperação Interinstitucional celebrado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) e a 6ª Vara da Justiça Federal do Rio Grande do Norte.

Fez-se constar o objetivo “alinhar os procedimentos a serem empreendidos para a recuperação do crédito devido pela URBANA COMPANHIA DE SERVICOS URBANOS DE NATAL, mediante do acompanhamento do modelo de governança judicial adotado, com o monitoramento da prestação de contas mensal, além de fiscalização quanto à eventual reabsorção pelo ente político do serviço público hoje prestado pela sociedade de economia mista.”¹⁰ (Cláusula Primeira).

A sessão ordinária do pleno que ratificou o Acordo de Cooperação em questão foi assistida e continua disponível no Canal do Youtube do Órgão¹¹.

⁸ BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. TCE firma acordo com a Justiça Federal para monitorar proposta de recuperação de créditos na Urbana. Publicado em 4.3.2021. Disponível em: <https://tce.rn.gov.br/Noticias/NoticiaDetalhada/4030#gsc.tab=0>. Acesso em: 8. mar. 2024.

⁹ MARTINS, Leonardo Resende. **Execução Fiscal Estrutural: O caso urbana**. 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. 19.

¹⁰ RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. **Processo 300131/2021**. Plenário. Disponível em: <https://www.tce.rn.gov.br/ConsultaProcesso/ConsultaAvancada>. Acesso em: 8. mar. 2024.

¹¹ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YmPbUUs6Bag&list=PLlclVfczZqhJvMv99vm39PobElsaLHyaX&index=11>, a partir de 13'18" até 16'. Acesso em: 8. mar. 2024.

III.2) Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Norte:

Termo de Ajustamento de Gestão n. 002/2017

A situação da Urbana não passou despercebida, também, ao Ministério Público de Contas do Estado, uma vez que quando da realização do Termo de Ajustamento de Gestão n. 002/2017¹² entre o órgão e o Município de Natal, houve previsão expressa da Cláusula Décima, quanto à reestruturação da Companhia de Serviços Urbanos de Natal, nos seguintes termos:

O COMPROMITENTE, em até 180 (cento e oitenta) dias da assinatura do presente Termo, encaminhará ao COMPROMISSÁRIO estudo técnico acerca da viabilidade econômico- financeira da Companhia de Serviços Urbanos de Natal – URBANA.

O cumprimento do estudo ocorreu no bojo do processo n. 5620/2017, havendo conclusão pela inviabilidade econômica da Urbana.

Tal estudo, realizado em 2018, abordou diversos aspectos relativos à empresa e sua atividade, tendo exaustiva coleta e análise de dados que, sem dúvidas, podem ser utilizados na demanda judicial em questão, bem como servir de ponto de partida para atualização de estudos relativos à empresa.

IV. CONCLUSÕES

Da análise conjunta da ação judicial em tramite na 6ª Vara Federal de Natal e dos processos existentes perante o Tribunal de Contas (aqui compreendidos o que resultou no Acordo de Cooperação e, também, o oriundo do Termo de Ajustamento de Gestão), observa-se ser exitosa a cooperação entre as instituições.

O processo estrutural em questão, para além das características inerentes às demandas estruturais, apresenta algumas peculiaridades, uma vez que se trata de ação executiva fiscal, matéria ainda em que pouco usual o tratamento estrutural.

No entanto, do estudo realizado, observou-se que estão presentes as características comuns às demandas estruturais, notadamente, a gestão judicial (ora chamada de “governança judicial”); o caráter participativo e democrático do processo;

¹² RIO GRANDE DO NORTE. Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. **Termo de Ajustamento de Gestão n. 002/2017.** Disponível em: https://www.sindsaudern.org.br/_ups/download/2019/10/28/arq597772d34b93e.pdf. Acesso em: 8. mar. 2024.

cooperação judiciária e institucional; a utilização de elementos visuais na comunicação (*visual law*); a realização de reuniões (*meetings*); audiências públicas, *workshop*; solicitação de informação a diversos órgãos; convite a pessoas e entidades para participação do processo e/ou atos processuais (tais como as audiências); designação de consultor judicial externo; gestão da transição de juízes; comunicação e interrelação com outras demandas (tais como as trabalhistas); entre outros.

Além disso, em contato com o Juiz Federal Dr. Marco Bruno Miranda Clementino obteve-se a informação de que a ideia inicial da cooperação com o Tribunal de Contas foi baseada, em síntese, em dois fatores.

O primeiro diz respeito à necessidade suporte técnico. Isso porque foi instituída durante o trâmite processual, com a anuência do Município, a “supervisão judicial da Urbana”, segundo a qual todas as decisões estratégicas a partir de então seriam tomadas de forma conjunta, ou seja, sempre em diálogo com o Juízo. Em decorrência disso, o Juízo sentiu a necessidade do apoio técnico pois, a rigor, estaria “coparticipando” de decisões extremamente relevantes para a empresa.

O segundo se relaciona com o fato de o Juízo ter entendido que o Tribunal de Contas teria mais legitimidade constitucional do que o próprio Juízo na definição de medidas de gestão relevantes a serem tomadas pela Urbana.

Verifica-se, então, que a cooperação visa a garantir não só o acesso ao órgão técnico, mas também a observância dos limites constitucionais e reconhecimento das competências e legitimidade do órgão.

Confirmou-se, ainda, que a iniciativa partiu do Juízo, tendo decorrido da peculiaridade da situação em análise e das exigências que o próprio contexto processual apresentou. Cuida-se de medida até então sem precedentes.

Em razão da cooperação foi realizada auditoria na empresa Urbana em relação àquilo que o Tribunal de Contas do Estado dispunha de competência para tanto (o que exclui, por exemplo, a dívida ativa federal), tal como os contratos realizados.

Além do Termo de Cooperação propriamente dito, há constante contato entre o Juízo e o Tribunal de Contas, por meio de servidor especialmente indicado para tal finalidade, tendo sido criado grupo de *WhatsApp* para comunicação. O servidor, ademais, participa de todas as audiências tanto da Justiça Federal quanto

da Justiça do Trabalho, bem como foi devidamente cadastrado no sistema processual (PJe) para acompanhar o feito.

Por parte do Magistrado houve reconhecimento de que a instauração do procedimento no âmbito do Tribunal de Contas se mostrou deveras importante para a regularização da dívida, o que permite concluir ter sido exitosa a iniciativa realizada.

A participação do Tribunal de Contas no caso, ainda que tímida, tem se mostrado eficaz e coadunado com os princípios que regem não só os processos judiciais (como a cooperação e a consensualidade) mas, de forma geral, com os princípios administrativos constitucionais, com a observância da indisponibilidade e supremacia do interesse público, dos princípios da eficiência e publicidade, além da continuidade do serviço público.

Mostrou-se, assim, um caso piloto cuja análise foi exitosa e profícua, confirmando a hipótese inicial de que é possível a participação (em sentido amplo) dos Tribunais de Contas nas demandas estruturais.

6.2 CASO 02

I. DADOS PROCESSUAIS

DADOS DO CASO N. 02 “Mobilidade Urbana – Brasília”	
TRIBUNAL:	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
VARA:	Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do DF
PROCESSO:	0703440-39.2020.8.07.0018
CLASSE JUDICIAL:	Ação Civil Pública Cível
ASSUNTO:	Obrigação de fazer / não fazer
REQUERENTE:	Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios
REQUERIDOS:	Distrito Federal CIA Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP Companhia do Metropolitano do Distrito Federal – Metro DF Departamento de Trânsito do Distrito Federal

II. BREVE ANÁLISE DO PROCESSO

A ação civil pública analisada foi proposta em maio de 2020 cuja obrigação pretendida era a de obrigar os réus a instalarem “bicicletário na Rodoviária de Brasília, com dimensões e recursos de segurança compatíveis com as características do local, além da integração das ciclovias, ciclofaixas e calçadas que servem ou deveriam servir o referido terminal rodoviário e metroviário”.

Reconhecendo-se a necessidade de “gestão democrática da cidade” e de ouvir a população antes (e não depois) da tomada de decisões, foi designada audiência pública, que se realizou em 18.2.2022.

O Ministério Público propôs cronograma de implantação do bicicletário da Rodoviária do Plano Piloto, bem como para a integração e qualificação das calçadas e ciclovias, razão pela qual o Distrito Federal foi instado a se manifestar.

Havendo discordância, reconheceu-se a impossibilidade de homologação do acordo. Foi deferido, contudo, prazo para adequação dos projetos.

O processo se encontra em trâmite.

Conforme se depreende, conquanto não tenha sido dado, de forma explícita, tratamento estrutural ao caso em questão, houve ao menos em uma oportunidade a utilização de ferramenta típica das demandas estruturais: a audiência pública.

Nos termos estabelecidos por Jayder Ramos de Araújo¹³ é perceptível, da análise da petição inicial e da situação ali narrada, decorrente da natureza e complexidade do litígio.

O estado de desconformidade “foi constatado em vistoria realizada pelos participantes da Rede de Promoção da Mobilidade Sustentável e do Transporte Coletivo do Distrito Federal (Rede Urbanidade), composta por representantes do MPDFT e da sociedade civil organizada”¹⁴, e essa participação é forte indicativo da existência de litígio complexo e irradiado.

Além disso, pode-se perceber a existência de interesses nem sempre coincidentes entre aqueles que utilizam das vias do local - ciclistas, pedestres,

¹³ ARAÚJO, Jayder Ramos de. **Processos estruturais para implementação de políticas públicas: O caso da mobilidade urbana na área central de Brasília**. BOCHENEK, Antônio César (coord.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade: Casos práticos analisados no Mestrado da Enfam**. Vol. 2. Brasília; ENFAM; São Paulo: Tikibooks, 2023.

¹⁴ *Idem*, p. 23.

peças com deficiência e motoristas, que convivem e transitam no mesmo espaço público e interagem com o ambiente de formas distintas.

Na primeira fase do processo (análise da inicial e tutela pretendida), o tratamento dispensado seguiu a dinâmica tradicional.

Em seguida, na fase instrutória, a requerimento do Ministério Público, foi realizada audiência pública, em que pese anteriormente tenha sido dispensada a audiência inicial de conciliação.

Tal fato foi questionado pelos requeridos, no entanto, o Juiz manteve o ato sob “o fundamento de que a audiência pública prevista na Lei n. 12.587/2012 não se confunde com a audiência de instrução que seria realizada para a oitiva de pessoas que poderiam contribuir para a compreensão adequada do problema”¹⁵.

O autor indicou quarenta e sete pessoas para serem ouvidas, os réus indicaram representantes e o ato se realizou em duas tardes; sendo que, embora tenha sido deferido como medida instrutória, a bem da verdade, no ato as falas “dos participantes foram mais propositivas de soluções para a questão da mobilidade urbana de Brasília do que, efetivamente, de esclarecimento sobre eventuais pontos controvertidos do processo”.¹⁶

Assim, embora ainda esteja em andamento e, por ora, não tenha sido determinado o tratamento estrutural à questão, percebe-se que nitidamente se trata de litígio estrutural e, como tal, perquire-se se seria possível a participação do Tribunal de Contas.

III. O ASSUNTO NO(S) TRIBUNAL(IS) DE CONTAS

III.1) Tribunal de Contas da União

Sobre o assunto, ainda que não especificamente limitado à Brasília, o Tribunal de Contas da União possui diversos trabalhos de fiscalização.

A título exemplificativo, podem ser citados os seguintes trabalhos:

¹⁵ ARAÚJO, Jayder Ramos de. **Processos estruturais para implementação de políticas públicas: O caso da mobilidade urbana na área central de Brasília**. BOCHENEK, Antônio César (coord.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade: Casos práticos analisados no Mestrado da Enfam**. Vol. 2. Brasília; ENFAM; São Paulo: Tikibooks, 2023, p. 29

¹⁶ *Idem*, p. 30.

1. Auditoria operacional em mobilidade urbana, realizada entre 2010/2011 (TC 018.005/2010-1)¹⁷. O trabalho foi realizado na Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, no contexto dos grandes eventos esportivos que estavam na iminência de ocorrer (Copa do Mundo de Futebol/2014 e Olimpíadas/2016).

Este trabalho precedeu à promulgação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, uma vez que o relatório final é de abril de 2011 e a Lei que instituiu a PNMU (Lei. 12.587) é de janeiro de 2012.

Em apertada síntese, as principais conclusões ou achados foram: “Desarticulação entre planejamento urbano e de transportes; uso ainda crescente do transporte individual motorizado; baixa institucionalização dos planos de mobilidade dos municípios”¹⁸.

2. Avaliação da governança em políticas públicas de mobilidade urbana¹⁹, realizada entre 2014/2015 (TC 020.745/2014-1)²⁰. O trabalho foi concluído em junho de 2015 e teve como guia o Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas do TCU.

Dois dos principais achados foram (i) a evidência de que as metas e os indicadores utilizados pelo Governo Federal não eram capazes de avaliar e medir o progresso e o alcance dos objetivos da política, em ofensa ao art. 21 da Lei 12.587/2012; e (ii) a detecção da insuficiência de coordenação entre as esferas de governo, dificultando a implementação da PNMU.

3. Auditoria nos controles internos do Ministério das Cidades, entre 2016/2017.

Conquanto não aborde, de forma direta, a questão da mobilidade urbana, o trabalho em questão possibilita – ao tratar dos controles internos do Ministério – que sejam discutidas questões importantes para entender a atuação do Ministério em suas especialidades, dentre as quais, a mobilidade urbana.

¹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo TC 018.005/2010-1**. Brasília: TCU, 2010.

¹⁸ MACHADO, Marcos D. **A Política Nacional de Mobilidade Urbana de 2012 a 2019**. 2022. Monografia (Especialização em Controle de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF, p. 74.

¹⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TCU avalia governança em políticas públicas de mobilidade urbana**. 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-governanca-em-politicas-publicas-de-mobilidade-urbana.htm>. Acesso em: 7. mar. 2024.

²⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação da Governança de Políticas Públicas**. Brasília-DF: TCU, 2014.

Em síntese, por meio da auditoria foram identificadas “deficiências na gestão das transferências intergovernamentais para as obras de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana, pela ausência de rotinas operacionais e padronização na forma de acompanhar e gerir os investimentos.”²¹

4. Levantamento em planejamento urbano, realizado entre 2017/2018.

O trabalho em questão (TC 032.588/2017-8) objetivou “conhecer o funcionamento das organizações, programas, projetos e atividades governamentais relacionadas ao planejamento urbano e à integração das políticas voltadas para a cidade, especialmente em relação à mobilidade urbana, saneamento e habitação, além de mapear a situação das principais regiões metropolitanas do Brasil em relação a essas políticas.”

E, em apertada síntese, identificou riscos que interferem no cumprimento das políticas urbanas de forma integrada, podendo-se destacar, entre os principais achados: “baixa governança na maior parte dos municípios; falta de sinergia entre programas dentro do próprio ministério; ausência de governança interfederativa nas metrópoles; falta de acompanhamento qualitativo dos planos setoriais”.²²

5. Auditoria operacional na análise da viabilidade dos empreendimentos de mobilidade urbana de média e alta capacidade, realizado entre 2019/2020

Desenvolvida no âmbito do TC 037.580/2018-3²³, o objetivo principal era constatar em que medida as análises realizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, para verificar a viabilidade técnica, econômica e ambiental dos empreendimentos de transporte público de média e alta capacidade são suficientes e aderentes aos princípios e diretrizes da PNMU²⁴.

O que motivou a auditoria foi, sobretudo, o fato de que o TCU tem identificado carência de alinhamento entre os projetos propostos e os planos diretos, planos de mobilidade e planos metropolitanos (quando existentes) em relação às necessidades reais da população, no que diz respeito ao tema planejamento urbano.

²¹ MACHADO, Marcos D. *Op. cit.*, p. 84.

²² MACHADO, Marcos D. **A Política Nacional de Mobilidade Urbana de 2012 a 2019**. 2022. Monografia (Especialização em Controle de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF, p. 74.

²³ *Idem*, p. 89.

²⁴ *Ibidem*.

Como principal achado, o TCU constatou que o Ministério não realiza de forma sistemática a avaliação dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEAs) de empreendimentos de transporte público de média e alta capacidade (TMAs). Assim, existente o risco de serem aplicados recursos federais em empreendimentos sem viabilidade.²⁵

III.2) Tribunal de Contas do Distrito Federal

1. Auditoria operacional para avaliação da gestão do sistema de transporte público do Distrito Federal²⁶, de 2014.

A auditoria realizada pelo TCDF apresentou relatório²⁷ em que concluiu que “a gestão do transporte público coletivo empreendida pela DFTrans – Transporte Urbano do Distrito Federal, autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal – ST, é precária”²⁸, uma vez que verificados que os procedimentos adotados para definição da oferta de transporte público não eram adequadas; a DFTrans não acompanhavam tampouco controlavam de forma adequada o equilíbrio econômico-financeiro do STPC/DF; da mesma forma, não possuía capacidade de avaliar os eventuais desequilíbrios econômico-financeiros dos serviços concedidos.

Além disso, foram encontrados problemas no controle da remuneração dos concessionários e permissionários e na contabilização da movimentação desses recursos. Ademais, à época não teria ocorrido a avaliação periódica, estruturada e sistemática do desempenho operacional dos operadores do STPC/DF, em flagrante descumprimento a cláusulas contratuais e em prejuízo da promoção da qualidade.

2. Auditoria de regularidade do sistema de bilhetagem automática, de 2014.²⁹

Com o objeto de verificar a conformidade da gestão do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA e da execução da prestação do serviço de micro-

²⁵ *Idem*, p. 74.

²⁶ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Auditoria Operacional para Avaliar a Gestão do Sistema de Transporte Público do Distrito Federal**. 2014. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/gestao-do-sistema-de-transporte-publico-coletivo/>. Acesso em: 10. mar. 2024.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Auditoria de Regularidade - Verificação da conformidade da gestão do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA e da execução da prestação do serviço de micro-ônibus, decorrente da Concorrência n. 01/2007 – ST/DF**. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/SistemaDeBilhetagem.pdf>. Acesso em: 10. mar. 2024.

ônibus, decorrente da Concorrência n. 01/2007 – ST/DF, a auditoria foi realizada em 2014.

Constatou-se que o serviço delegado na Concorrência Pública n. 01/2007 – ST não estava sendo completamente prestado; a existência de pagamento de despesa sem cobertura contratual e, por consequência, a ausência de comprovação da compatibilidade dos preços praticados com aqueles observados no mercado; vistoria das condições de regularidade dos veículos em operação no transporte público mostrou-se inadequada, devido à não exigência da apresentação de documento de porte obrigatório; entre outros achados.

3. Inspeção nos Terminais de Ônibus do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF, de 2018.³⁰

Por meio de referida inspeção verificou-se a existência de notáveis avanços em relação ao sistema de transporte público coletivo do Distrito Federal, em especial quando comparado com os achados de auditorias anteriores.

No entanto, continuaram sendo identificados alguns problemas, tais como: problemas em pisos, paredes, pavimentos e meios-fios, bem como ocorrências de vazamentos, entupimentos, curto circuito, desprendimento de luminárias, entre outros, decorrentes da falta de conservação e manutenção. Além disso, outros fatores de risco à segurança dos usuários foram salientados, a exemplo do insuficiente número de vigilantes, da ausência de extintores de incêndio, da iluminação precária nas imediações dos terminais, da ocorrência de fiação exposta, entre outros.

4. Auditoria operacional realizada com intuito de avaliar o andamento e o cumprimento de metas, objetivos e diretrizes estabelecidas no PDTU/DF, instituído por meio da Lei Distrital n.º 4.566/2011, bem como avaliar as medidas adotadas pela Semob/DF com vistas ao saneamento das falhas relativas à locação de espaços publicitários nos veículos do Sistema de Transporte Público Coletivo (STPC), de 2022.³¹

Em apertada síntese, foram assim apresentados os achados da auditoria:

³⁰ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Relatório de Inspeção** – Inspeção nos Terminais de Ônibus do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF. Disponível em: https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/10/Relatorio_de_Inspecao-30796_2016-1.pdf. Acesso em: 10. mar. 2024.

³¹ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Auditoria Operacional** – Relatório final. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2022/09/Final-9570-19-1.pdf>. Acesso em: 10. mar. 2024.

Relativamente às metas, diretrizes e objetivos do PDTU/DF, foram identificadas: (a) baixa execução física e financeira em relação aos eixos estruturantes, à construção e reforma de terminais rodoviários e ao sistema metroviário; (b) integração tarifária e operacional plena do Distrito Federal sem a inclusão do entorno; (c) baixa adesão dos usuários aos benefícios da integração tarifária e (d) não implementação do Centro de Controle Operacional (CCO). No que tange ao saneamento das falhas relativas à locação de espaços publicitários nos veículos do STPC, constatou-se o cumprimento dos itens V.a, V.b e V.c da Decisão nº 2.536/2018. Apesar disso, vislumbrou-se a necessidade de determinar à Semob/DF a adoção de medidas para garantir o efetivo controle das receitas advindas dessas locações.

IV. CONCLUSÕES

Possível perceber que existem inúmeros trabalhos, dos mais diversos tipos (desde auditorias operacionais até avaliações e levantamentos) realizados tanto pelo Tribunal de Contas da União quanto pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal que poderiam ser utilizados na demanda estrutural em questão.

Se não utilizados os trabalhos (seus achados e recomendações), no mínimo, as Cortes de Contas poderiam ter sido cientificadas da ação para, querendo, participarem do debate proposto, quer seja por meio de peticionamento, quer seja nas audiências realizadas.

Como se vê, os Tribunais de Contas possuem não só interesse como também conhecimento sobre o assunto em questão, já tendo realizado trabalhos em tópicos correlatos, bem como possuem pessoal e *expertise* suficientes para, se fosse o caso, proceder a novos trabalhos de fiscalização, apresentar dados e documentos, acompanhar o trâmite processual, notadamente, a execução de eventual cronograma celebrado.

Ademais, os elementos obtidos pelas Cortes das Contas, quando da realização dos seus trabalhos, em especial dos achados evidenciados e recomendações ou determinações, poderiam ser trazidos à luz de modo a fornecer dados ao julgador e às partes quanto ao panorama da questão a nível nacional e regional (DF), fomentar o debate, balizar os pontos a serem discutidos e as possíveis medidas estruturantes.

Em contato com o Juiz de Direito que conduz o processo, dr. Jayder Ramos de Araújo, ele destacou que, em que pese não tenha havido convite ao Tribunal de

Contas, o órgão poderia auxiliar no caso em questão, dentro de suas competências, na elaboração do plano de ação, sobretudo no que diz respeito às licitações, a fim de evitar futuros questionamentos na própria análise da prestação de contas.

Como se observa, apesar de a Corte de Contas não ter sido convidada a participar da demanda, tal fato seria possível, na visão do magistrado.

6.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS COMUNS A AMBOS OS CASOS

Apesar das muitas diferenças entre os dois casos analisados (classe processual, objeto, partes envolvidas, tratamento estrutural e instrumentos utilizados em cada um deles, etc.), é possível se identificar aspectos comuns.

Primeiramente, ambos tratam de demandas estruturais.

Em segundo lugar, apesar de não se ter dado um tratamento estrutural propriamente dito ao segundo caso, em ambos foram utilizadas ferramentas inerentes às demandas estruturais, como por exemplo, a audiência pública e estabelecimento de um cronograma no segundo caso; a ampla participação, a cooperação técnica e a governança judicial no primeiro.

No que diz respeito especificamente ao objeto da pesquisa apontada no projeto de imersão, vê-se que os processos seguiram de forma diametralmente oposta.

No primeiro caso, houve a efetiva participação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, não só no que diz respeito aos atos processuais em si, mas também – e sobretudo – por meio da realização de Termo de Cooperação técnica.

Este termo fez com que o Tribunal de Contas não se limitasse a participar do processo, mas que também instaurasse procedimentos próprios dentro do seu âmbito de atuação – tais como a realização de auditoria dos contratos.

Dessa forma, possível destacar a amplitude do diálogo, da cooperação, da preservação da autonomia de cada órgão, e do desenvolvimento de atividades de forma paralela e síncrona na busca de uma efetiva solução para a demanda complexa e altamente relevante apresentada.

A iniciativa, além de inovadora, mostra-se extremamente profícua e exitosa. Cuida-se de caso piloto, merecedor de estudo e atenção a fim de que possa ser replicado em outras demandas.

Trata-se de verdadeira concretização dos princípios que regem a Administração Pública e o Direito Processual, na medida em que imprime celeridade, efetividade, privilegia a consensualidade e a eficiência, sem descuidar do sistema de freios e contrapesos.

Tem-se a participação, de forma democrática, constitucional, dialógica, do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas em uma seara que, a princípio, eles não atuariam, mas que, diante da situação levada ao Judiciário, exige a adoção de medidas que privilegiem o diálogo e permitam que haja, no bojo do processo judicial, ampla discussão e debate envolvendo os atores (in)diretamente envolvidos, a fim de que seja construída a melhor solução possível para o caso.

Por outro lado, no segundo caso, ainda que utilizada a audiência pública e estabelecido, de forma conjunta, um cronograma de atuação, não houve a participação do Tribunal de Contas competente.

Conforme verificado no item 6.2 (subitens III.1 e III.2), tanto o Tribunal de Contas da União quanto o Tribunal de Contas do Distrito Federal possuem trabalhos voltados à Política Nacional da Mobilidade Urbana.

Alguns desses trabalhos abrangem, de forma mais genérica, questões mais amplas que o objeto específico da ação; outros abordam questões correlatas. De toda forma, são trabalhos que poderiam fornecer um contexto geral e/ou fornecer parâmetros para a análise da política pública desenvolvida pelo Distrito Federal no que diz respeito à mobilidade urbana.

De mais a mais, ainda que não fossem utilizados os elementos já existentes nos trabalhos realizados, seria possível a participação do Tribunal de Contas na ação em questão porquanto envolve uma política pública (e os Tribunais de Contas dispõem de competência para a fiscalização operacional), bem como as medidas a serem adotadas para realização do cronograma estabelecido estão sujeitas ao controle externo.

Por fim, destaca-se que a partir da análise dos casos, dos elementos colhidos e da oitiva dos juízes, pode-se concluir – de acordo com a hipótese estabelecida no projeto de pesquisa – que é possível e recomendável a participação dos Tribunais de Contas nas demandas estruturais.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Jayder Ramos de. **Processos estruturais para implementação de políticas públicas**: O caso da mobilidade urbana na área central de Brasília, *in*: BOCHENEK, Antônio César (coord.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade**: Casos práticos analisados no Mestrado da Enfam. Vol. 2. Brasília; ENFAM; São Paulo: Tikibooks, 2023.

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, 2022, p. 1123-1145.

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

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

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. 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-Politicas-Publicas.pdf>. Acesso em: 26 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/data/files/5A/54/AE/28/EE157810ED256058E18818A8/RITC U.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/5A/54/AE/28/EE157810ED256058E18818A8/RITC%20U.pdf). Acesso em: 26 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo TC 018.005/2010-1**. Brasília: TCU, 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação da Governança de Políticas Públicas**. Brasília-DF: TCU, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TCU avalia governança em políticas públicas de mobilidade urbana**. 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-governanca-em-politicas-publicas-de-mobilidade-urbana.htm>. Acesso em: 7. mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. **TCE firma acordo**

com a Justiça Federal para monitorar proposta de recuperação de créditos na Urbana. Publicado em 4.3.2021. Disponível em: <https://tce.rn.gov.br/Noticias/NoticiaDetalhada/4030#gsc.tab=0>. Acesso em: 8. mar. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 21a. Região. **TRT-RN concilia processos da Urbana e estão sendo beneficiados mais de 200 trabalhadores.** Publicado em 14.8.2023. <https://www.trt21.jus.br/noticias/noticia/trt-rn-concilia-processos-da-urbana-e-estao-sendo-beneficiados-mais-de-200>. Acesso em: 8. mar. 2024.

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.

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.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Auditoria Operacional para Avaliar a Gestão do Sistema de Transporte Público do Distrito Federal.** 2014. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/gestao-do-sistema-de-transporte-publico-coletivo/>. Acesso em: 10. mar. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Auditoria de Regularidade - Verificação da conformidade da gestão do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA e da execução da prestação do serviço de micro-ônibus, decorrente da Concorrência n. 01/2007 – ST/DF.** Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/SistemaDeBilhetagem.pdf>. Acesso em: 10. mar. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Auditoria Operacional – Relatório final.** Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2022/09/Final-9570-19-1.pdf>. Acesso em: 10. mar. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Relatório de Inspeção – Inspeção nos Terminais de Ônibus do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF.** Disponível em: https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/10/Relatorio_de_Inspecao-30796_2016-1.pdf. Acesso em: 10. mar. 2024.

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.

MACHADO, Marcos D. **A Política Nacional de Mobilidade Urbana de 2012 a 2019**. 2022. Monografia (Especialização em Controle de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio; MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de Processo Civil**. 2 ed. Tutela dos direitos mediante procedimento comum. São Paulo: RT, 2017.

MARTINS, Leonardo Resende. Execução Fiscal Estrutural: **O caso urbana**. 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.

RIO GRANDE DO NORTE. Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. **Termo de Ajustamento de Gestão n. 002/2017**. Disponível em: https://www.sindsaudern.org.br/_ups/download/2019/10/28/arq597772d34b93e.pdf. Acesso em: 8. mar. 2024.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. **Processo 300131/2021**. Plenário. Disponível em: <https://www.tce.rn.gov.br/ConsultaProcesso/ConsultaAvancada>. Acesso em: 8. mar. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SILVA, José Afonso Da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

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

Ponta Grossa, 03 de abril de 2024.

Documento assinado digitalmente
 **TAIS FERNANDA KUSMA**
Data: 10/04/2024 10:10:23-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

— ASSINATURA DO(A) DISCENTE —

Documento assinado digitalmente
 **ANTONIO CESAR BOCHENEK**
Data: 10/04/2024 11:52:17-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

— ASSINATURA DO PROFESSOR
ORIENTADOR

Documento assinado digitalmente
 **OSMAR CARLOS BONFINGER**
Data: 10/04/2024 13:51:18-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

— ASSINATURA DO REPRESENTANTE
DA UNIDADE SUPERVISORA

**ANEXO D - COMUNICADO DO PROCESSO ESTRUTURAL – OCUPAÇÃO
ANDORINHAS**

Ponta Grossa, 14 de abril de 2023.

**COMUNICADO DO PROCESSO ESTRUTURAL DA 1ª VARA DA FAZENDA
PÚBLICA DA COMARCA DE PONTA GROSSA
OCUPAÇÃO ANDORINHAS/COMUNIDADE ERICSON JOHN DUARTE**

Este comunicado tem como finalidade publicizar e informar sobre a experiência colaborativa e dialógica entre a 1ª Vara da Fazenda Pública, a Universidade Estadual de Ponta Grossa, a Prefeitura de Ponta Grossa, a Companhia de Saneamento do Paraná/SANEPAR, a Companhia Paranaense de Energia/COPEL, a Superintendência Geral de Diálogo e Interação Social/SUDIS, a Frente Nacional de Luta Campo e Cidade/FNL e os moradores da Ocupação Andorinhas, na gestão do problema estrutural materializado em ações de Reintegração de Posse, de Interdito Proibitório e de Obrigações de Fazer, cujas partes são os ocupantes, a FNL, o Município, a Copel e a Sanepar.

A ocupação coletiva no Loteamento Andorinhas, decorrente da busca pela implementação do direito social à moradia, apresentou desconformidades estruturais complexas e que desafiaram a prática jurisdicional tradicional, o que ensejou neste Processo Estrutural, com a finalidade de construir - por meio de ações dialógicas, colaborativas e inclusivas - soluções para o problema social de acesso à moradia e de regularização fundiária.

Pretendemos, com este comunicado, dar transparência às ações práticas executadas no Processo Estrutural, ao descrever as atividades realizadas e os consensos pactuados.

Em dezembro de 2021, o Loteamento Andorinhas, imóvel classificado como Zona Especial de Interesse Social/ZEIS, pertencente ao Município de Ponta Grossa, foi ocupado por um grupo de pessoas em situação de vulnerabilidade social, o que implicou no ajuizamento das ações já mencionadas.

Em razão de pedido das partes, os autos foram encaminhados ao Cejusc Fundiário do Tribunal de Justiça do Paraná/TJPR, que, em sede de conciliação, determinou o “congelamento” da ocupação, momento em que foi apresentado um projeto elaborado por

professores da Universidade Estadual de Ponta Grossa/UEPG, para a construção coletiva e sustentável de uma solução para regularização da ocupação e do aspecto fundiário daquele território.

Para auxiliar a comunidade no desenvolvimento social, econômico e ambiental, o “Plano de Desenvolvimento Comunitário” idealizado pelos professores Edson Armando Silva e Joel Larocca e por voluntários da UEPG, foi apresentado em audiência de conciliação designada pela Juíza Titular da 1ª Vara da Fazenda Pública, Jurema Carolina da Silveira Gomes. Nessa mesma audiência foi explicado para as partes sobre processo estrutural e sobre a Justiça Restaurativa, bem como sobre como essas perspectivas poderiam apoiar a construção de uma atuação colaborativa entre todos os envolvidos na problemática social.

A proposta de dar tratamento estrutural ao caso, a partir do paradigma da Justiça Restaurativa, foi acolhida por todos os participantes e envolvidos no processo, sendo então suspenso o andamento processual dos autos, para então serem enquadrados como Processo Estrutural. Houve também a nomeação da facilitadora Paloma Machado Graf para conduzir os encontros, com a ajuda de especialistas da UEPG, visando chegar a uma solução justa e colaborativa para todas as partes envolvidas.

Dos consensos pactuados até o presente momento, citamos os mais importantes:

- Cumprimento do Congelamento determinado pelo Desembargador Fernando Prazeres, em sede de decisão proferida no Cejusc Fundiário.
- Cadastramento das famílias por meio de aplicativo que permite o registro de fotografias, georreferenciamento e demais informações de dados pessoais.
- Notificação para que sejam interrompidas as construções em alvenaria, a fim de não prejudicar o regular desenvolvimento do projeto.
- Criação de uma Associação de Moradores, assessorada pela UEPG, para representar os ocupantes perante à Prefeitura de Ponta Grossa e elencar, em

parceria com os demais integrantes, os critérios dos sujeitos beneficiários do Projeto.

- Execução do Plano de Desenvolvimento Comunitário da Ocupação Ericson John Duarte, o qual prevê:
 - a) a construção de casas pelos próprios ocupantes em esquema de mutirão, a partir de tecnologias de base desenvolvidas pelos professores da UEPG de diversas áreas, com captação de água, teto verde, etc., sem custos para a Prefeitura de Ponta Grossa;
 - b) uso de materiais decorrentes de doações ou parcerias desenvolvidas pela UEPG, sem custos para a Prefeitura de Ponta Grossa;
 - c) o desenvolvimento de espaços para atividades de economia solidária, como cozinha coletiva, marcenaria e outros para profissionalização e aprendizagem;
 - d) o pagamento pelos ocupantes, após a aprovação do projeto proposto e consolidação das famílias, referente ao valor da terra nua para o Município de Ponta Grossa em esquema de parcelamento nos moldes de Programas de Habitação Municipal e a partir de período de carência ainda a ser deliberado;
 - e) Entre outros pontos que podem ser acessados no próprio processo, por ser público.

Assim, os integrantes do Processo Estrutural, bem como os demais parceiros e colaboradores, apresentam este comunicado para dirimir dúvidas e questionamentos sobre a Comunidade Ericson John Duarte (Ocupação Andorinhas). Considerando o avançado estado de diálogo entre os atores processuais e sociais do Processo Estrutural, não há mais situação de litígio, mas sim de execução do Plano de Desenvolvimento Comunitário e da análise dos critérios pessoais dos ocupantes, para que sejam beneficiários do projeto habitacional, de acordo com os direitos e deveres estabelecidos em consenso.

Assinam este comunicado, os integrantes do Processo Estrutural:

- Alisson Alves Pepe: Advogado da FNL e dos demais réus na ação de Reintegração de Posse e Interdito Proibitório, também advogado das partes nas ações de obrigação de fazer contra a SANEPAR e a COPEL em relação aos pedidos de ligação de água e de luz.

- Andre Ricardo Guimarães: morador representante das famílias e integrante da Coordenação da FNL.

- Bárbara Passos Novaes: assessora na 1ª VFP de PG, facilitadora, auxilia as partes nos encontros realizados, na construção dos termos de consenso, realizando a colheita coletiva das propostas e ideias apresentadas pelas partes e fiscalização do cumprimento dos termos pactuados.

- Claudir Nowotny: membro da Superintendência Geral de Diálogo e Interação Social do Estado do Paraná (SUDIS-PR), presta apoio institucional e compartilha experiências de outras situações de ocupações que visitou.

- Danielle Simão: advogada da Copel e auxilia na análise jurídica das questões que envolvem a Copel.

- Edson Armando Silva: professor do departamento de história da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), representante Incubadora de Empreendimentos Solidários (IESOL) e um dos idealizadores do “Plano de Desenvolvimento Comunitário”.

- Euripedes de Souza Breves: morador da ocupação e participa dos encontros representando as famílias ocupantes.

- Fábio Vitória: gerente Copel e responsável pelas visitas técnicas realizadas para estudar a viabilidade das instalações para distribuição de energia elétrica.

- Isabella Bismaia Guimarães: morador representante das famílias e integrante da Coordenação da FNL.

- Izabeli Dombroski: advogada da Sanepar e auxilia na análise jurídica das questões envolvendo a Sanepar.

- João Horst: membro da Secretaria Municipal da Família e Desenvolvimento Social – antiga Prolar, auxilia na análise do projeto estrutural da UEPG para construção da comunidade em comparação com o projeto original da Prolar para verificar a distribuição dos lotes de acordo com o loteamento já aprovado.

- João Rafael: membro da Secretaria Municipal de Planejamento, auxilia na análise da construção da comunidade e dos pontos que serão necessários implementar por parte do município para atender a região no que tange ao planejamento urbano e de infraestrutura.

- Joel Larocca: professor do departamento de Engenharia Civil da UEPG, e um dos idealizadores do “Plano de Desenvolvimento Comunitário”, colabora na confecção do projeto de construção das casas.

- Jurema Carolina da Silveira Gomes: Juíza titular da 1ª Vara da Fazenda Pública de Ponta Grossa, que enquadrrou a demanda como Processo Estrutural.

- Leandro Santos Dias: advogado e líder da FNL, coordenador da Ocupação e representante dos interesses das famílias no desenvolvimento do projeto em parceria com a UEPG.

- Luiz Fernando Matias: Procurador Municipal, contribui com as questões que envolvem a parte jurídica do Município de PG.

- Luiz Henrique Honesko: Secretário Municipal de Planejamento, auxilia na análise da construção da comunidade e dos pontos que serão necessários implementar por parte do município para atender a região no que tange ao planejamento urbano e de infraestrutura.

- Maria das Graças: membro da SUDIS-PR, presta apoio institucional e compartilha experiências de outras situações de ocupações que visitou.

- Maria Eduarda Vieira: assessora da Procuradoria Geral do Município, contribui com as questões que envolvem a parte jurídica do Município de PG.

- Maurício Silva: membro da Secretaria Municipal da Família e Desenvolvimento Social – antiga Prolar, auxilia na análise do projeto estrutural da UEPG para construção da comunidade em comparação com o projeto original da Prolar para verificar a distribuição dos lotes de acordo com o loteamento já aprovado.

- Paloma Machado Graf: *special master* nomeada no processo, mediadora/facilitadora, auxilia as partes nos encontros realizados, na construção dos termos de consenso, realizando a colheita coletiva das propostas e ideias apresentadas pelas partes e fiscalização do cumprimento dos termos pactuados.

- Sérgio Althaus: Promotor de Justiça, titular da 5ª Promotoria da Comarca de Ponta Grossa.

- Thais Cristina dos Santos: Assistente social voluntária, auxiliou na criação do sistema para cadastro das famílias e no desenvolvimento do projeto e criação dos critérios para atendimento das famílias.