

# DOS DESAFIOS NA TRAVESSIA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROCESSO DE CONTROLE ESTRUTURAL AO PROCESSO ESTRUTURAL DE CONTROLE EXTERNO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS



## Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Residência Pós-Doutoral em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Doutor em Direito pela Universidade do Minho. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Alagoas. Especialista em Direito Processual pela Fundação Educacional Jayme de Altavila. Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis. Procurador-Ouvidor do Ministério Público de Contas de Minas Gerais – biênio 2026-2028. Membro das Comissões de Estudos sobre Função Sancionatória e de Controle Externo e Tribunais de Contas do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Presidente da Associação Nacional dos Ministérios Públicos de Contas do Brasil (Ampcon).

A discussão sobre processos estruturais deixou de ser um tema exclusivo do processo civil e passou a ingressar, com força crescente, no universo do controle externo. Essa mudança não é casual. Ela decorre de uma percepção incômoda, mas inevitável: boa parte dos problemas que chegam aos Tribunais de Contas já não cabe no ortodoxo enquadramento do ilícito episódico, do ato isolado ou da desconformidade pontual. Há situações em que a irregularidade é apenas a face visível de uma engrenagem pública disfuncional, reiterada, burocraticamente reproduzida e socialmente danosa. Nesses casos, sancionar, determinar, recomendar e arquivar pode ser juridicamente correto, mas institucionalmente insuficiente.

A literatura contemporânea – de Owen Fiss<sup>1</sup> a Abram Chayes,<sup>2</sup> de Arenhart<sup>3</sup> a Vitorelli,<sup>4</sup> de Menegat<sup>5</sup> a Mello e Oliveira<sup>6</sup> – vem oferecendo instrumentos teóricos para superar a lógica do controle meramente retrospectivo. O ponto central não é abolir o processo clássico, nem desprezar sua importância, mas reconhecer que ele não é capaz, sozinho, de enfrentar patologias administrativas de caráter duradouro, irradiadas e complexas. O que está em jogo é a passagem de um controle que olha apenas o efeito para um controle que alcança a causa; de um processo que declara falhas para um processo que reorganiza estruturas; de uma atuação que reage ao passado para outra que também projeta o futuro.

Esse deslocamento dialoga, inclusive, com uma intuição cara a Sérgio Arenhart.<sup>7</sup> Quando o autor destaca a centralidade do espaço público, da pluralidade e da ação compartilhada na constituição

1 FISS, Owen. **The civil rights injunction**. Bloomington; London: Indiana University Press, 1978.

2 CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 89, n. 7, p. 1281-1316, maio 1976.

3 ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix e OSNA, Gustavo (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2024.

4 VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

5 MENEGAT, Fernando. **Direito administrativo e processo estrutural: técnicas processuais para um controle seguro e efetivo de casos jurídico-administrativos complexos**. 2022. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

6 MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de; OLIVEIRA, Márcio Luís de (Org.). **Processo estrutural comparado: entre o controle judicial, o controle externo e a construção de políticas públicas**. 1. ed. Belo Horizonte: Ampcon, 2025.

7 Arenhart, Jobim e Osna (Org.), **Processos estruturais**, *op. cit.*

da vida política, ele nos oferece uma chave de leitura relevante para o controle estrutural: problemas públicos persistentes não podem ser enfrentados por soluções privadas, opacas ou burocraticamente autocentradas. Eles exigem visibilidade, deliberação, participação e responsabilidade institucional. A crise estrutural não se resolve no silêncio do gabinete; ela se enfrenta na arena pública, com contraditório ampliado, informação consistente, participação plural dos atores envolvidos e compromisso democrático com resultados concretos.

Embora os Tribunais de Contas já disponham de instrumentos com potencial estrutural – a exemplo dos processos de controle estruturais, como: auditorias operacionais, acompanhamentos, monitoramentos, termos de ajustamento de gestão, audiências públicas, consultas e planos de ação –, esses mecanismos ainda se apresentam de forma fragmentada e assistemática. Daí a relevância da proposta de institucionalização de processos estruturais de controle externo, mediante marco normativo apto a conferir previsibilidade, racionalidade procedimental e maior efetividade às deliberações das Cortes de Contas, muito bem defendido pela auditora fiscal de controle externo do TCE-SC Júlia Santos em sua dissertação de mestrado junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).<sup>8</sup>

Em outras palavras, o problema não é apenas de competência; é de método, de desenho processual e de cultura institucional.

Impõe-se, por isso, distinguir duas categorias que, embora próximas, não se confundem: o processo de controle estrutural e o processo estrutural de controle. A distinção é menos terminológica do que prática. Se mal compreendida, pode levar a duas distorções igualmente indesejáveis: ou se chama de estrutural qualquer fiscalização um pouco mais sofisticada, esvaziando o conceito; ou se imagina que somente existirá estrutura quando o Tribunal reinventar por completo o seu regime jurídico, o que também não corresponde à realidade.

O processo de controle estrutural, a meu ver, é aquele em que o Tribunal de Contas, no âmbito de um procedimento clássico de fiscalização – auditoria, acompanhamento, monitoramento, representação, inspeção, prestação de contas, entre outros –, passa a empregar incidentalmente métodos estruturantes. A natureza originária do processo não se altera. O que muda é o modo de condução. Em vez de se limitar à identificação de uma desconformidade e à expedição de uma determinação isolada, o Tribunal passa a mapear causas, a exigir planos progressivos, fixar metas, definir indicadores, sequenciar providências, dialogar com gestores e reavaliar periodicamente a execução das medidas adotadas.

Nessa configuração, o processo permanece sendo, formalmente, um processo clássico de controle externo, mas é adensado por técnicas estruturais. A lógica estrutural aparece como método incidental de qualificação da resposta institucional. O foco deixa de recair apenas sobre a ilicitude individualmente verificada e passa a alcançar a estrutura administrativa que produz a reiteração do problema. Aqui, a contribuição de Arenhart é especialmente útil: as decisões estruturais não se exaurem numa sentença final; desenvolvem-se em “provimentos em cascata”, com avanços, revisões e readaptações sucessivas. Não se trata, portanto, de um comando único e estático, mas de uma cadeia deliberativa orientada à transformação gradual da realidade.

Essa chave de leitura permite compreender por que auditorias operacionais, acompanhamentos e monitoramentos podem revelar, em seu interior, uma feição estrutural. Uma auditoria sobre falhas reiteradas na política de saúde, por exemplo, pode deixar de ser apenas um diagnóstico descritivo e

<sup>8</sup> SANTOS, Júlia Maria Leal dos. **Processos estruturais de controle**: elementos para a institucionalização nos Tribunais de Contas. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito), Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2026.

converter-se em plataforma de reorganização institucional: definição de metas de cobertura, revisão de fluxos, indicadores de desempenho, cronograma de correção, participação de órgãos setoriais, reavaliações periódicas, novas deliberações corretivas. O mesmo vale para políticas de educação, saneamento, mobilidade, assistência social ou segurança pública. O processo continua sendo de controle, mas passa a operar com racionalidade estrutural.

O processo estrutural de controle, por sua vez, é algo mais denso. Já não se trata apenas da inserção de técnicas estruturantes em procedimentos tradicionais, mas da conformação de um verdadeiro regime processual voltado ao enfrentamento de um problema estrutural em sentido próprio. Aqui estamos diante de um objeto coletivo, multipolar e prospectivo: um ilícito estrutural ou um estado de desconformidade persistente que produz efeitos irradiantes, continuados e duradouros sobre grupos, políticas públicas e instituições. O alvo do processo não é mais apenas o ato falho; é o modo de funcionamento da estrutura que fomenta ou viabiliza a violação, tendo como destinatária uma multipolaridade de atores em deveres e direitos, nos termos consagrados por Fuller e Winston,<sup>9</sup> na metáfora da “teia de aranha” sobre adjudicação e políticas públicas.

Nesse tipo de processo, a multipolaridade é decisiva. Sai de cena a figura do litígio angular – autor, juiz, réu – como molde suficiente da controvérsia. Entram em cena múltiplos atores institucionais, órgãos técnicos, gestores, unidades fiscalizadas, grupos atingidos, entidades representativas, especialistas e, em certos casos, outros poderes ou órgãos de controle. O contraditório deixa de ser estritamente bilateral e assume feição ampliada. Não porque a forma clássica deva ser abandonada por capricho teórico, mas porque a própria natureza do problema exige a ampliação do círculo deliberativo. Um déficit estrutural de política pública não atinge apenas as partes formais do processo; projeta efeitos sobre coletividades inteiras e cria obrigações a diversos atores do sistema sujeitos ao controle externo.

É aqui que Vitorelli se mostra particularmente importante.<sup>10</sup> Ao definir o processo estrutural como instrumento voltado à reorganização de uma estrutura burocrática pública ou privada que causa, fomenta ou viabiliza violações pelo modo como funciona, o autor desloca o centro da análise do ilícito isolado para a organização que o reproduz. O que interessa não é somente saber quem errou, mas por que a estrutura continua produzindo o erro, apesar de sucessivas decisões, sanções e advertências. No controle externo, essa pergunta é crucial. Quando o mesmo vício reaparece ano após ano, prestação após prestação, auditoria após auditoria, é provável que o verdadeiro objeto do controle não seja mais a infração individual, e sim a engrenagem institucional que a perpetua.

O processo estrutural de controle exige, por isso, uma sequência procedimental mais nítida. Primeiro, uma fase de identificação do objeto estrutural do litígio: diagnóstico aprofundado, coleta de dados, delimitação das causas sistêmicas, mapeamento dos atores relevantes, compreensão do impacto social e institucional da desconformidade. Depois, uma fase de elaboração do plano de atuação: definição de metas, cronograma, matriz de responsabilidades, critérios de aferição, indicadores de resultado e mecanismos de cooperação interinstitucional. Em seguida, a implementação propriamente dita: cumprimento progressivo, fiscalização da execução, possibilidade de adequações, audiências de acompanhamento, relatórios periódicos, suporte técnico e incentivos à conformação. Por fim, a revisão constante das medidas e o monitoramento continuado, sem os quais o processo perde sua vocação transformadora e retorna ao velho ritualismo da decisão sem consequência.

9 FULLER, Lon L; WINSTON, Kenneth I. The forms and limits of adjudication. *Harvard Law Review*, v. 92, n. 2, p. 353-409, dec. 1978.

10 Vitorelli, *Processo civil estrutural*, *op. cit.*

Esse ciclo não é mero preciosismo metodológico. Ele é o coração do processo estrutural de gênese coletiva. *Brown v. Board of Education*, tão bem explorado por Fiss,<sup>11</sup> ensina que declarar a inconstitucionalidade da segregação foi apenas o começo. O desafio real surgiu quando se percebeu que dessegregar significava redesenhar matrículas, transportes, alocação de professores, critérios de construção escolar, distribuição de recursos, mecanismos de monitoramento e rotinas administrativas. A decisão inaugural não encerrou o caso; inaugurou a sua fase mais difícil. A grande lição, portanto, não é só a de que havia um direito violado, mas a de que a efetivação desse direito dependia de reorganização institucional monitorada ao longo do tempo.

Essa mesma lógica vale para o controle externo. Há problemas em que o Tribunal de Contas não produzirá resultado consistente se permanecer preso à lógica do juízo instantâneo. Quando a desconformidade é estrutural, a decisão final não pode ser pensada como um ponto de chegada definitivo, mas como o núcleo inicial de uma trajetória de transformação. Por isso o processo estrutural de controle é, em sentido forte, um processo-programa. Ele não opera apenas com conclusão normativa; trabalha com programação institucional da mudança.

Nesse ponto emerge o debate com Owen Fiss sobre o consensualismo. Em “Against Settlement”,<sup>12</sup> Fiss formula objeções poderosas, que não podem ser tratadas com leviandade. A primeira delas é a crítica à barganha privada: o acordo, segundo ele, tende a substituir a justiça pública por um arranjo contratual entre partes. A segunda é a desigualdade material entre os envolvidos: supor simetria negocial onde há assimetria de poder compromete a legitimidade do resultado. A terceira é a ausência de todos os afetados na mesa de negociação: em litígios de interesse público, a vontade das partes formais não esgota o universo de interesses em jogo. A quarta é a erosão da autoridade judicial: quando o caso se converte em mera composição, o juiz perde densidade institucional e a decisão tende a ter menor força transformadora.

Essas objeções são sérias e, em muitos contextos, corretas. Elas funcionam como advertência contra a idealização ingênua do consenso. Nem todo acordo é democrático; nem toda composição é justa; nem toda mesa de negociação é inclusiva; nem toda autocomposição produz resultado constitucionalmente adequado. Em ambientes marcados por desigualdade, captura burocrática, opacidade informacional ou urgência social, o consenso pode ser apenas o nome elegante da acomodação conservadora. Nesse sentido, Fiss presta um serviço decisivo: lembra-nos que o processo estrutural não pode ser reduzido a uma estética do diálogo.

Mas é preciso ir além de Fiss sem ignorá-lo. Superar suas objeções não significa negá-las; significa construir um consensualismo público, regulado e institucionalmente robusto. O primeiro passo para essa superação é recusar a ideia de que o acordo estrutural, no âmbito do controle externo, seja uma barganha privada. Não é – ou, pelo menos, não pode ser. O Tribunal de Contas não celebra negócios privados sobre interesses disponíveis; ele estrutura soluções públicas orientadas por parâmetros constitucionais, legais, financeiros e administrativos. O consenso admissível aqui é um consenso sob controle público, condicionado por publicidade, motivação, transparência, aderência a metas, indicadores verificáveis e possibilidade de revisão (sindicabilidade).

O segundo passo é enfrentar a desigualdade entre as partes não com romantismo, mas com desenho institucional. Se há assimetrias de informação, de capacidade técnica, de poder político ou de acesso à linguagem burocrática, o processo estrutural de controle precisa compensá-las. Isso se faz com suporte técnico independente, audiências públicas, consultas abertas, relatórios acessíveis, cronogramas

11 Fiss, *The civil rights injunction*, *op. cit.*

12 FISS, Owen. Against Settlement. *Yale Law Journal*, v. 93, n. 6, p. 1073-1090, 1984.

transparentes, publicidade ativa e participação de órgãos e grupos impactados (legitimidade dos atores do processo). Em vez de presumir igualdade, o procedimento deve trabalhar para produzi-la em medida suficiente à deliberação. Aqui, a lição de Arenhart sobre a pluralidade volta a ser útil: o espaço público não é legítimo quando silencia diferenças; é legítimo quando cria condições para que vozes distintas possam aparecer e influenciar a construção do comum, base da equidade consensual.<sup>13</sup>

O terceiro passo é responder à crítica da ausência dos afetados. Fiss tem razão ao lembrar que litígios estruturais não pertencem apenas às partes em juízo. Por isso, o processo estrutural de controle não pode prescindir de participação democrática. A legitimidade dos efeitos irradiantes depende da abertura procedimental àqueles que sofrerão as consequências do plano adotado. Não se trata de plebiscitar tecnicamente cada medida, mas de incorporar, ao menos quando pertinente, grupos impactados, especialistas, entidades representativas e instituições correlatas à construção do diagnóstico e à avaliação das alternativas. Pressupostos são indeclináveis: transparência, participação, audiências e consultas públicas como técnicas adequadas à condução do controle estrutural.

O quarto passo é responder à crítica da fraqueza judicial – ou, no caso, da fragilidade da autoridade heterocompositiva do órgão de controle. Aqui a resposta é decisiva: o consenso estrutural não substitui a autoridade do Tribunal; ele a qualifica. O problema não está em dialogar, mas em dialogar sem reserva de poder. Um processo estrutural de controle só é sério se o órgão julgador mantiver a capacidade de impor medidas, homologar planos, corrigir desvios, rejeitar soluções insuficientes, fixar metas vinculantes e acionar instrumentos coercitivos quando a cooperação interinstitucional fracassar. O consenso, em tal cenário, não é alternativa à decisão; é técnica de implementação da decisão constitucionalmente orientada. Chayes, ao valorizar a modelagem judicial do litígio de interesse público, oferece argumento importante: em casos complexos, a autoridade institucional não se enfraquece quando organiza espaços de negociação; enfraquece-se quando abdica de dirigir o processo rumo a um resultado justo e viável.<sup>14</sup>

Em outras palavras, a superação argumentativa de Fiss exige distinguir consensualismo de privatização, diálogo de renúncia, cooperação de captura e participação de improviso. O problema não é haver acordo; o problema é o acordo ser cego ao interesse público, alheio aos afetados, insensível às assimetrias e desconectado de monitoramento. Quando o processo estrutural de controle combina participação democrática, transparência, motivação, plano verificável e supervisão contínua, o consenso deixa de ser pacto opaco e passa a ser tecnologia institucional de transformação. Não substitui a sentença; dá concretude a ela.

Ainda assim, uma cautela precisa ser reiterada: Tribunais de Contas não são gestores nem governos paralelos. Seu papel como indutores de políticas públicas não autoriza invasão das competências exclusivas do Executivo ou do Legislativo. Esse ponto é essencial para evitar que a teoria estrutural seja confundida com voluntarismo institucional. O controle estrutural não legitima que a Corte escolha, discricionariamente, a política pública que prefere; legitima que ela exija do gestor a correção de uma desconformidade estrutural à luz da Constituição, da legalidade, da legitimidade, da economicidade, da eficiência e dos direitos fundamentais.

A diferença parece sutil, mas é decisiva. Induzir políticas públicas não é formulá-las em substituição ao administrador. É orientar a Administração para que cumpra deveres jurídicos vinculantes, enfrente causas sistêmicas de falha, organize planos consistentes e demonstre resultados compatíveis com o ordenamento. O Tribunal de Contas não deve dizer qual programa partidário o governo deve adotar, nem definir preferências políticas primárias. Pode, contudo, exigir que uma política existente deixe de

13 Arenhart, Jobim e Osna (Org.), **Processos estruturais**, *op. cit.*

14 Chayes, “The role of the judge in public law litigation”, *op. cit.*

operar de forma estruturalmente ineficaz, discriminatória, irrazoável ou financeiramente desordenada. Pode determinar que o gestor apresente plano, metas, cronograma, indicadores e justificativas técnicas. Pode monitorar a execução, avaliar o desempenho, comparar resultados e, se necessário, emitir novas deliberações corretivas.

Essa função indutora é inteiramente compatível com a separação de poderes quando exercida com autocontenção metodológica e firmeza normativa. A autocontenção impede a usurpação da escolha política legítima. A firmeza normativa impede a complacência com a inconstitucionalidade persistente. O ponto de equilíbrio está em exigir conformidade estrutural sem colonizar o espaço decisório reservado ao administrador. Em termos simples: o Tribunal não governa, mas também não pode se conformar em apenas descrever o fracasso governamental. Seu dever é controlar com efetividade.

Daí por que o controle de resultados, tão enfatizado por mim,<sup>15</sup> conecta-se organicamente ao processo estrutural de controle. A passagem do controle de conformidade ao controle de resultados não significa desprezo pela legalidade, mas superação da ilusão de que a legalidade formal esgota o bom controle. Em muitos cenários, a Administração cumpre papéis documentais e, ainda assim, fracassa materialmente. O controle estrutural obriga o órgão fiscalizador a perguntar não apenas se houve observância formal, mas se a estrutura administrativa foi capaz de produzir resultados minimamente compatíveis com os deveres públicos assumidos. É um passo adiante na direção de um Tribunal de Contas democrático, pedagógico, dialógico e transformador de realidades estruturais.

Esse tipo de abordagem também possui virtudes preventivas. Ao trabalhar com diagnósticos ampliados, metas e monitoramento, o processo estrutural de controle reduz a lógica “sisífica” da fiscalização pública – descrita em Júlia Santos: o eterno retorno das mesmas falhas, repetidas em ciclos anuais, sem mudança de fundo.<sup>16</sup> Uma corte que apenas aponta desconformidades, sem estruturar a sua superação, corre o risco de se tornar prisioneira da própria rotina. Corrige o efeito hoje para reencontrá-lo amanhã. O processo estrutural rompe esse ciclo porque desloca a atenção para a matriz institucional da falha.

Os desafios de implementação, contudo, são numerosos e não devem ser subestimados. O primeiro deles é cultural. Os Tribunais de Contas brasileiros foram historicamente treinados para a linguagem do apontamento, da responsabilização e da correção formal. Essa linguagem é importante e continuará sendo. O problema surge quando ela se converte em única gramática institucional. O processo estrutural exige outra disposição cognitiva: menos fascínio pelo ato isolado e maior atenção ao funcionamento sistêmico; menos conforto com o encerramento rápido e maior tolerância institucional ao acompanhamento prolongado; menos obsessão pelo produto decisório em si e maior cuidado com a arquitetura da implementação. Em suma, exige trocar o paradigma do expediente concluído pelo paradigma do problema efetivamente transformado.

O segundo desafio é normativo. Embora já existam movimentos de institucionalização no Judiciário, na Advocacia Pública, no Ministério Público, como também uma proposta legislativa dirigida aos Tribunais de Contas (anteprojeto de lei n. 3, de 2025), ainda persiste nas cortes um déficit de regulamentação clara sobre quando reconhecer o caráter estrutural de uma demanda, quais técnicas empregar, como organizar a participação, como formalizar planos de atuação, quais parâmetros usar para o monitoramento e em que condições extinguir o processo. Sem esse marco mínimo, a boa vontade metodológica pode se perder na improvisação. A institucionalização não é burocratização vazia; é a

15 MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. O Tribunal de Contas democrático: do controle de conformidade ao controle de resultados. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 90 anos, p. 129-135, 2025.

MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. **Termo de Ajustamento de Gestão**: instrumento de composição no controle das despesas públicas. São Paulo: Dialética, 2021.

16 Santos, **Processos estruturais de controle**, *op. cit.*

criação de linguagem comum, de critérios públicos e de segurança procedimental para que o controle estrutural não dependa exclusivamente da visão individual de um relator ou da sensibilidade ocasional de uma unidade técnica.

O terceiro desafio é informacional. Não há processo estrutural sério sem base empírica consistente. Diagnosticar um problema sistêmico requer dados, séries históricas, indicadores de desempenho, análise territorial, compreensão de fluxos administrativos, leitura orçamentária, conhecimento regulatório e, muitas vezes, integração de múltiplas bases institucionais. Isso significa que a transformação do controle externo passa também por inteligência institucional, capacidade analítica e interdisciplinaridade. Um Tribunal que pretenda atuar estruturalmente precisa dominar não apenas a linguagem jurídica do dever-ser, mas também a linguagem administrativa do funcionamento real. Sem isso, o risco é evidente: produzir planos retoricamente sofisticados, porém operacionalmente frágeis.

O quarto desafio é a definição do objeto. Uma das maiores dificuldades do processo estrutural de controle está em separar o que é falha estrutural do que é mera sucessão de ilegalidades desconexas. A tentação da expansão conceitual é grande. Toda repetição pode parecer estrutural; todo problema grave pode parecer estrutural; toda política pública frustrada pode sugerir intervenção mais intensa. Mas essa ampliação indiscriminada compromete a legitimidade do modelo. O reconhecimento do caráter estrutural precisa decorrer de elementos concretos: persistência temporal, causalidade organizacional, impacto coletivo, incapacidade de solução por técnicas tradicionais, necessidade de mudança prospectiva e relevância institucional da reorganização exigida. O bom processo estrutural começa por um bom diagnóstico tipológico coletivo; sem ele, o método corre o risco de ser excessivo – causas individuais erigidas a coletivas.

O quinto desafio é participativo. Fala-se muito em participação democrática, mas pouco se discute como torná-la útil, representativa e não performática. Audiências públicas esvaziadas, consultas formais sem efetiva incidência sobre o conteúdo da decisão ou participação restrita a atores já institucionalmente dominantes podem apenas ornamentar o processo, sem ampliar sua legitimidade. A participação, em matéria estrutural, precisa ser desenhada com propósito. Quem são os grupos realmente impactados? Quais informações precisam estar disponíveis para que possam participar de forma minimamente informada? Como evitar que a tecnicidade exclua? Como impedir a captura do debate por corporações burocráticas ou por interesses setoriais que falam em nome do público, mas apenas reproduzem seus próprios incentivos? A resposta não está em abolir a participação, e sim em levá-la a sério.

O sexto desafio é temporal. O processo estrutural não se ajusta ao imediatismo institucional. Ele exige duração, e duração exige governança da duração. Sem rotinas claras de acompanhamento, calendários de revisão, relatórios periódicos, responsabilidades definidas e critérios de sucesso, a longa duração converte-se facilmente em inércia elegante. O processo continua aberto, as reuniões se acumulam, novos documentos ingressam, mas a realidade pouco se altera. Aqui se encontra um dos maiores riscos do modelo: transformar a complexidade em desculpa para a procrastinação. O antídoto está no planejamento prospectivo, com metas concretas, indicadores verificáveis e marcos de reavaliação. A longa duração só é legítima quando orientada por progresso mensurável.

O sétimo desafio é o *enforcement*. O consenso, como já dito, é valioso, mas precisa operar sob reserva de autoridade. Planos podem fracassar, gestores podem protelar, burocracias podem resistir, prioridades governamentais podem mudar e a solução inicialmente pactuada pode revelar-se insuficiente. O processo estrutural de controle precisa prever como reagir a essas hipóteses. Isso inclui revisão das deliberações, escalonamento de medidas, readequação de cronogramas, responsabilização por descumprimento qualificado, comunicação a outros órgãos de controle e, em casos extremos,

intensificação da heterocomposição por medidas cautelares. O processo estrutural não deve ser rígido; mas também não pode ser ingênuo. Flexibilidade não é complacência.

O oitavo desafio é federativo e interinstitucional. Muitos problemas estruturais relevantes – saúde regionalizada, educação básica, saneamento, mobilidade, assistência social, segurança pública, gestão ambiental – atravessam competências distribuídas entre entes e órgãos diversos. O Tribunal de Contas, nesses cenários, não enfrentará uma única cadeia decisória, mas uma constelação de competências, omissões e responsabilidades compartilhadas. Isso exige cooperação interinstitucional, coordenação técnica e sensibilidade para os limites de cada esfera. Também exige abandonar a ficção de que a solução pode emergir de uma ordem unilateral simples. Em boa parte dos casos, será necessário construir arranjos cooperativos e interinstitucionais entre gestores, controladorias, ministérios públicos, defensorias, conselhos setoriais, parlamentos locais e órgãos reguladores. O processo estrutural de controle, se quiser ser efetivo, terá de aprender a operar em rede.

Há, ainda, um nono desafio: o da medida certa da intervenção. Um Tribunal de Contas omisso diante de um problema estrutural grave falha com a Constituição e suas competências ali desenhadas. Mas uma Corte que pretenda substituir integralmente o administrador também exorbita. O equilíbrio entre deferência e exigência não é simples. Exigir demais pode significar usurpação. Exigir de menos pode significar convivência. A melhor saída parece estar no uso de *standards* decisórios ancorados em deveres jurídicos objetivos: universalização progressiva quando constitucionalmente imposta, padrões mínimos de qualidade quando normativamente estabelecidos, racionalidade alocativa, coerência intertemporal, planejamento aderente a dados, transparência fiscal, motivação técnica e *accountability* de resultados. O Tribunal não escolhe o programa de governo; escolhe, isso sim, exigir que o governo respeite seriamente a ordem jurídica e enfrente as causas estruturais da sua ineficiência ou ilicitude.

Nessa linha, o processo de controle estrutural pode funcionar como escola institucional para a consolidação do processo estrutural de controle. Quando auditorias, acompanhamentos e monitoramentos passam a incorporar metas, indicadores, audiências, cronogramas e revisões, o Tribunal desenvolve musculatura para atuar, mais adiante, em procedimentos estruturalmente mais densos. Em vez de imaginar uma ruptura brusca, talvez o caminho mais prudente seja o da evolução incremental: primeiro, a expansão qualificada de técnicas estruturantes nos processos clássicos; depois, a consolidação normativa e prática de processos estruturais de controle em sentido próprio para casos selecionados de maior gravidade e complexidade. Trata-se de amadurecimento institucional, não de revolução improvisada.

Essa transição demanda, inevitavelmente, capacitação de membros e servidores: nosso décimo desafio. Não basta boa teoria. É necessário formar quadros aptos a trabalhar com desenho de indicadores, análise de políticas públicas, gestão por evidências, avaliação de impacto, construção de matrizes de responsabilidades, técnicas de facilitação participativa, leitura orçamentária e monitoramento de implementação. A *expertise* dos quadros dos Tribunais de Contas é vetor de facilidade. O controle estrutural é interdisciplinar por natureza. Quando permanece preso ao vocabulário exclusivamente jurídico afeto ao Poder Judicial, ele corre o risco de diagnosticar bem e implementar mal. A sofisticação do objeto pede sofisticação da capacidade institucional.

Em síntese, os desafios de implementação são reais: cultura, norma, informação, definição do objeto, participação, tempo, *enforcement*, *expertise*, cooperação e capacitação. Mas nenhum deles autoriza a desistência do modelo. Ao contrário, mostram por que ele deve ser levado a sério. Se o problema fosse simples, o processo clássico bastaria. É precisamente porque a realidade administrativa brasileira é complexa, desigual, reiterativa e muitas vezes estruturalmente defeituosa que o controle externo

precisa evoluir. O processo estrutural de controle não é panaceia, mas já se tornou uma exigência de maturidade institucional.

Creio residir aí a maior contribuição da distinção entre processo de controle estrutural e processo estrutural de controle. A primeira categoria mostra que já há, nas práticas clássicas das cortes de contas, um germe estrutural que pode e deve ser aperfeiçoado. A segunda revela que certos casos exigirão um salto qualitativo: um procedimento coletivo, multipolar, planejado, participativo e monitorado, voltado à superação perene de problemas sistêmicos. Uma categoria ajuda a reinterpretar o que já existe; a outra permite construir o que ainda falta.

O futuro do controle externo brasileiro talvez dependa dessa maturidade conceitual. Não basta importar a teoria dos processos estruturais do processo civil nem reproduzir, sem mediações, experiências judiciais. É preciso traduzi-la às peculiaridades constitucionais, procedimentais e institucionais dos Tribunais de Contas. Mas também não basta insistir no repertório tradicional como se a complexidade do Estado contemporâneo pudesse ser administrada por decisões pontuais e sanções isoladas. Entre a passividade formalista e o ativismo desmedido, há um caminho institucionalmente responsável: o de um controle estrutural democrático, tecnicamente robusto, juridicamente limitado e concretamente efetivo.

Se a Administração Pública produz problemas estruturais, o controle não pode continuar episódico. Se os efeitos da desconformidade são irradiantes e duradouros, a resposta institucional também precisa ser prospectiva e persistente. Se o problema é coletivo, a solução não pode ser solitária. E se a democracia exige publicidade, pluralidade e responsabilidade, então o processo estrutural de controle deve ser concebido, acima de tudo, como um espaço público de transformação institucional orientado por resultados, legitimado por participação e limitado pela Constituição.

Por fim, principais autores mobilizados neste texto de opinião foram: Abram Chayes, Owen Fiss, Sérgio Cruz Arenhart, Edilson Vitorelli, Márcio Luís Oliveira, Marcílio Barenco Corrêa de Mello e Júlia Santos.