



Credenciamento: Portaria Nº 597/2017 de 5/5/2017, D.O.U de 8/5/2017



UNIPROCESSUS
MESTRADO INTERINSTITUCIONAL EM DIREITO
MINTER – UNIVERSIDADE LA SALLE

Mestrando: Cleber Akira Okamoto

Orientador: Prof. Dr. Hilbert Maximiliano Akihito Obara

**ANÁLISE DA AUTOCOMPOSIÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À LUZ DA
SOCIOLOGIA REFLEXIVA DE PIERRE BOURDIEU: O CASO DA SECEXCONSENSO/TCU**

BRASÍLIA, 2025

CLEBER AKIRA OKAMOTO

**ANÁLISE DA AUTOCOMPOSIÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À LUZ DA
SOCIOLOGIA REFLEXIVA DE PIERRE BOURDIEU: O CASO DA SECEXCONSENSO/TCU**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação *Stricto sensu* em Direito – Mestrado – da Universidade LaSalle – Unilasalle como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito e Sociedade.

Linha de Pesquisa: Efetividade do Direito na Sociedade.

CANOAS, 2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

O41a Okamoto, Cleber Akira.

Análise da autocomposição na administração pública à luz da sociologia reflexiva de Pierre Bourdieu [manuscrito] : o caso da Secex Consenso -TCU / Cleber Akira Okamoto. – 2025.

116 f. : il.

Dissertação (mestrado em Direito) – Universidade La Salle, Canoas, 2025.

“Orientação: Prof. Dr. Hilbert Maximiliano Akihito Obara”.

1. Métodos autocompositivos. 2. Sociologia reflexiva. 3. Tribunal de Contas da União (TCU). 4. Burocracia. 5. Conciliação. I. Obara, Hilbert Maximiliano Akihito. II. Título.

CDU: 35.08:34.01

CLEBER AKIRA OKAMOTO

**ANÁLISE DA AUTOCOMPOSIÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À LUZ DA
SOCIOLOGIA REFLEXIVA DE PIERRE BOURDIEU: O CASO DA
SECEXCONSENSO/TCU**

Dissertação **aprovada** para obtenção do título de
mestre, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito,
da Universidade La Salle.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luís Alberto Reichelt
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Antonio Gerzson Linck
Universidade La Salle, Canoas/RS

Prof. Dr. Diógenes Vicente Hassan Ribeiro
Universidade La Salle, Canoas/RS

Prof. Dr. Hilbert Maximiliano Akihito Obara
Orientador e Presidente da banca - Universidade La Salle, Canoas/RS

Área de concentração: Direito

Curso: Mestrado em Direito

Canoas, 16 de outubro de 2025.

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo analisar os métodos autocompositivos envolvendo entidades da Administração Pública, com foco no procedimento de solução consensual da SecexConsenso do Tribunal de Contas da União (TCU). Inserido na área de concentração Direito e Sociedade e na linha de pesquisa Efetividade do Direito na Sociedade, o estudo parte da constatação de que o Estado enfrenta desafios cada vez maiores para resolver controvérsias complexas, trazendo custos sociais e ineficiências na gestão pública. Nesse contexto, a aplicação de métodos autocompositivos envolvendo a Administração Pública constitui uma inovação salutar que merece uma análise ontológica e deontológica acerca dos seus mecanismos de funcionamento. A pesquisa tem como objetivo compreender, em um primeiro momento, a qualificação do procedimento de solução consensual adotado pelo TCU e, em um segundo momento, por meio da sociologia reflexiva de Pierre Bourdieu e dos conceitos de campo, *habitus* e capital simbólico, a dinâmica de interação entre os campos burocrático, político e econômico neste novel procedimento. A análise da Instrução Normativa nº 91 de 22 de dezembro de 2022 do TCU e a pesquisa empírica realizada com base nos processos já conduzidos pela SecexConsenso permitem observar em quais aspectos o procedimento de solução consensual se assemelha à conciliação ou à mediação e identificar as lógicas dos campos burocrático, político e econômico presentes nos planos normativo e prático deste procedimento. Conclui-se que: i) o procedimento se alinha mais à conciliação do que à mediação; ii) essa característica que traduz, em grande parte, o *habitus* burocrático, contribui para a manutenção da autonomia do campo burocrático frente aos campos político e econômico; e iii) a autonomia do campo burocrático deve ser assegurada e fortificada, sobretudo, na etapa de construção da solução, considerando que parcela dos participantes das Comissões de Solução Consensual estão submetidos, simultaneamente e em alguma medida, às lógicas de mais de um campo social.

Palavras-chave: métodos autocompositivos, sociologia reflexiva, Tribunal de Contas da União, burocracia, conciliação.

ABSTRACT

This dissertation focuses on analyzing autocomposition methods within the federal public administration, specifically examining the Consensual Solution Procedure (SecexConsenso) of the Federal Court of Accounts (TCU). Situated within the "Law and Society" area of concentration and the "Effectiveness of Law in Society" research line, the study is motivated by the finding that the State, despite being the largest litigant in the country, faces growing challenges in resolving complex controversies, often leading to social costs and public management inefficiencies. In this context, the implementation of autocomposition methods in public administration represents a significant innovation that warrants a critical analysis of its operational mechanisms. The research is primarily twofold: first, to qualify TCU's consensual solution procedure (as either conciliation or mediation); and second, to apply Pierre Bourdieu's reflexive sociology—utilizing the concepts of field, habitus, and symbolic capital—to understand the dynamics of interaction among the bureaucratic, political, and economic fields in this novel procedure. The analysis of the IN 91/2022-TCU and the empirical research conducted based on processes already handled by SecexConsenso revealed in which aspects the consensual resolution procedure resembles conciliation or mediation, and allowed to identify the bureaucratic, political, and economic field rationales present in both the normative and practical dimensions of this procedure. The following conclusions are drawn: i) the procedure aligns more closely with conciliation than with mediation; ii) this characteristic, which largely reflects the bureaucratic *habitus*, contributes to maintaining the autonomy of the bureaucratic field vis-à-vis the political and economic fields; and iii) the autonomy of the bureaucratic field must be ensured and strengthened especially during the solution construction phase, considering that a portion of the participants in the Consensual Resolution Committees are simultaneously and to some extent subject to the rationales of more than one social field.

Keywords: autocomposition methods, reflexive sociology, Federal Court of Accounts, bureaucracy, conciliation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Gráfico ilustrativo dos grandes litigantes em todo o sistema judiciário brasileiro	25
Figura 2 - Orientações do mediador	33
Figura 3 – Contagem de processos da SecexConsenso, por etapa processual	99

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quadro comparativo entre mediação e conciliação
Erro! Indicador não definido.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
IN	Instrução Normativa
MASC	Métodos Adequados de Solução de Controvérsias
SecexConsenso	Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos
TC	Tribunal de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 MÉTODOS AUTOCOMPOSITIVOS E O PROCEDIMENTO DE SOLUÇÃO	
CONSENSUAL DO TCU.....	21
1.1 Justiça Multiportas e os Métodos Adequados de Solução de Controvérsias (MASC)	21
1.1.1 O contexto do sistema de justiça multiportas no Brasil	22
1.1.2 Conceito de Métodos Adequados de Solução de Controvérsias	26
1.1.3 Benefícios dos MASC.....	38
1.1.4 Contextualização e previsão legal da autocomposição na Administração Pública	39
1.2 O Tribunal de Contas da União e o procedimento de solução consensual da IN 91/2022	42
1.2.1 Sobre o TCU e o contexto prévio à IN 91/2022	42
1.2.2 O procedimento de solução consensual e a IN 91/2022	48
1.2.3 Defesa do procedimento no TCU.....	50
2 A SOCIOLOGIA REFLEXIVA DE PIERRE BOURDIEU.....	52
2.1 Os principais conceitos da Sociologia Reflexiva	56
2.1.1 O conceito de campo	57
2.1.2 O conceito de <i>habitus</i>	61
2.1.3 O conceito de capital.....	64
2.2 As principais características dos campos	67
2.2.1 O Estado para Pierre Bourdieu	68
2.2.2 Campo econômico	74
2.2.3 Campo Político	77
2.2.4 Campo burocrático	78
3 ANÁLISE DA IN 91/2022 E DOS PROCESSOS DA SECEXCONSENSO À LUZ DA	
TEORIA DE PIERRE BOURDIEU.....	80
3.1 Classificação do procedimento.....	83
3.2 Descrição geral da IN 91/2022 do Tribunal de Contas da União.....	86
3.3 Análise da IN 91/2022 quanto à classificação do procedimento e identificação do <i>habitus</i>	
burocrático	89

3.4 Análise dos processos de solução consensual coordenados pela SecexConsenso entre janeiro de 2023 e setembro de 2025	98
---	----

CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
-----------------------------------	------------

REFERÊNCIAS	111
--------------------------	------------

INTRODUÇÃO

A modernidade e a contemporaneidade impuseram ao Estado Moderno, assim como a todos os demais atores sociais, uma série de desafios. O movimento constitucionalista e a salutar expansão dos direitos fundamentais provocaram um crescimento nas demandas sociais, inclusive por efetiva prestação de serviços públicos. Esses fatores, associados também ao movimento de ampliação do acesso à justiça, elevou o número de demandas apresentadas ao judiciário, demandando uma atividade jurisdicional célere, ao mesmo tempo em que especializada e justa.

Por sua vez, a contemporaneidade também é marcada pelo aumento da complexidade da sociedade, devido a fatores como aumento do fluxo comunicacional, constante mutação social e tecnológica, fragmentação e pluralismo sociais e aumento da incerteza e do risco. Essa maior complexidade, somada ao individualismo característico do mundo contemporâneo, provocaram um aumento do litígio e das demandas levadas ao poder judiciário, levando-o, inclusive, a um estado de crise (Gico Junior, 2014; Grangeia, 2011).

Nesse ponto, não apenas o sistema judiciário, mas toda a Administração Pública encontra dificuldades para lidar com uma sociedade em constante mutação e com os conflitos decorrentes de relações cada vez mais intrincadas e complexas. Por fim, a sociedade contemporânea, por todas essas características – fragmentada, plural, racional, dinâmica e individualista, demanda cada vez mais participação nas decisões públicas, para além da participação indireta.

Nesse cenário desafiador, é preciso que o Estado detenha instrumentos adequados para lidar com os problemas que podem surgir dessas interações sociais, independentemente dos envolvidos: entre os indivíduos, entre os indivíduos e o Estado, entre instituições do Estado, entre Estados Nacionais etc. Esses problemas não necessariamente detêm natureza jurídica ou referem-se a um litígio já instaurado e, por isso, este trabalho privilegiará uma visão mais abrangente do conceito de justiça, uma visão que enfatize também o aspecto promocional do direito, a tutela preventiva e a existência de problemas jurídicos sem caráter conflituoso (Didier Jr; Fernandez, 2023, p. 3). Isso para que a tutela ativa de direitos, a solução de problemas das mais variadas naturezas e a prestação de serviços públicos também possam se beneficiar das alternativas que se abrem ao sistema jurídico brasileiro, tanto no âmbito judicial quanto administrativo.

Nesse contexto, surge a noção de Métodos Adequados de Solução de Conflitos (MASCs), conceito derivado da sigla em inglês ADR (Alternative Dispute Resolution). Apresentam-se como

alternativas ao processo judicial tradicional e têm como principais exemplos a arbitragem, a conciliação e a mediação.

Este trabalho dará destaque à conciliação e à arbitragem, por serem métodos autocompositivos por meio dos quais as próprias partes, de forma autônoma e voluntária, resolvem o litígio ou a questão jurídica sem que a decisão seja imposta por um terceiro. Nesses processos, o que pode existir é o auxílio de um terceiro que atuará como um facilitador do diálogo e condutor do procedimento, mas sem poderes para determinar uma solução. Diferentemente do processo judicial, que resulta em uma decisão imposta por um terceiro (o juiz), os procedimentos autocompositivos priorizam a autonomia das partes e a construção de soluções consensuais pelos próprios interessados. Apesar de compartilharem essa natureza, conciliação e mediação possuem distinções fundamentais, e este trabalho se dedicará a explorá-las. A diferenciação desses conceitos é a lente principal pela qual o procedimento da SecexConsenso do TCU será analisado, a fim de determinar a sua natureza.

Os institutos legais mais importantes que introduziram a mediação no Brasil foram o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) e a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015), além da pioneira Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça e da alteração na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942) por meio da Lei nº 13.655 de 25 de abril de 2018. Importante notar que todos esses normativos (excluída a resolução do CNJ, que disciplina apenas sobre o poder judiciário) trazem dispositivos que fazem referência à Administração Pública, o que remete ao principal objeto de estudo desse trabalho.

Um levantamento do Conselho Nacional de Justiça permitiu identificar os maiores litigantes com ações em curso no judiciário e, a partir dele, é possível inferir que o Estado (representando todas as esferas da federação) é o maior litigante na justiça brasileira. Assim, nota-se que o próprio Estado encontra dificuldades em resolver as controvérsias que surgem no decorrer do exercício de suas atividades. Importa lembrar que parte desses problemas são realmente inevitáveis e que essa dificuldade em resolvê-los resulta em custo social e ineficiências no exercício de atividades estatais das mais variadas naturezas, todas com grande impacto social: garantia da seguridade social, cobrança de tributos, execução de obras públicas, prestação de serviços públicos de transporte, saúde, educação etc.

Além dessa questão mais instrumental da administração da justiça e do contencioso administrativo, há também uma questão de natureza principiológica. A administração pública contemporânea, em sua busca por legitimidade e efetividade, se depara com o desafio de incorporar

maior participação social nas suas tomadas de decisão, não apenas por conta dos já mencionados valores democráticos e por respeito à autonomia do indivíduo, mas também pela necessidade de colher mais informações e coordenar uma melhor tomada de decisão.

Em consonância com esse direito administrativo mais moderno, o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle externo do governo federal, instituiu, por meio da Instrução Normativa 91 de 22 de dezembro de 2022 (IN 91/2022), “procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal” conduzidos sob coordenação da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso).

Seção específica se dedicará à análise da IN 91/2022, mas, em linhas gerais, o procedimento estabelecido constitui-se na formação de uma comissão que objetivará elaborar, em um prazo fixo e por meio de um processo colaborativo, uma proposta de solução consensual para ser submetida ao plenário do TCU. Conforme a norma, essa Comissão é composta por servidores das unidades técnicas do TCU, por representantes de cada ente da Federal que tenha solicitado a solução consensual e por representantes de particulares envolvidos na controvérsia, a critério do Tribunal. Nesse procedimento, o Tribunal não pode impor nenhuma solução às partes. A solução é construída no bojo da Comissão e deve contar com a concordância de todos os membros externos ao TCU e de ao menos uma de suas unidades técnicas.

Os benefícios potenciais desse novo processo são os mesmos daqueles processos autocompositivos típicos, exemplificativamente: redução da judicialização e da litigiosidade; maior participação da sociedade e do particular diretamente afetado nas decisões administrativas; democratização do processo de tomada de decisão; melhora no relacionamento entre as partes e na comunicação interinstitucional; pluralidade de perspectivas e enriquecimento informacional etc.

No entanto, por ser um processo de natureza autocompositiva, a solução desses conflitos inevitavelmente pressupõe, em alguma medida, uma negociação direta entre as partes para se chegar a um acordo mutuamente aceitável. Se, por um lado, é fato que em qualquer contrato com a administração já há algum grau de negociação e de voluntariedade de ambas as partes, a situação ganha contornos mais complexos quando se trata de entes públicos e de interesse público envolvidos em um processo que, por definição, tem um foco maior na composição de interesses e no qual a Administração Pública se coloca em uma posição mais horizontal em relação ao particular. No entanto, a asserida horizontalidade da autocomposição na esfera pública é, neste trabalho, objeto de análise crítica. Argumenta-se que a manutenção de uma certa verticalidade,

inerente à função de controle do Estado, é não apenas inevitável, mas também necessária para garantir o equilíbrio do processo e a salvaguarda do interesse público.

Neste ponto, vale um comentário: não serão objeto de análise aprofundada os limites de transigibilidade do interesse público e nem complexidades outras senão aquele objeto deste trabalho: a dinâmica das interações entre os campos econômico, político e burocrático em processos autocompositivos envolvendo entidades da Administração Pública, com enfoque especial no procedimento de solução consensual instituído pelo Tribunal de Contas Da União.

Pela nomenclatura utilizada, percebe-se que a bibliografia base deste trabalho serão as obras de Pierre Bourdieu e sua sociologia reflexiva. Essa teoria prescreve que a sociedade é composta por “campos” relativamente autônomos, dotados de peculiaridades quanto a organização do capital, do habitus, das estruturas de poder e das “regras do jogo”. Esses conceitos serão mais bem desenvolvidos ao longo do trabalho, sendo que o importante neste ponto é a ideia de que diversos campos e habitus distintos interagem (e muitas vezes colidem) nesses processos autocompositivos.

Os campos selecionados para estudo são o burocrático, o econômico e o político. A seleção do campo burocrático se justifica pela própria natureza estatal do procedimento e da instituição onde é conduzido. Sobre os outros dois campos, considerando os critérios de seleção instituídos pela IN 91/2022, verificou-se numericamente que os processos selecionados tendem a ter grande relevância política e a envolver concessão de serviços públicos afetos a entidades privadas. Nesses casos, há a participação de representantes de entes privados e de funcionários do alto escalão da Administração Pública, justificando a seleção dos campos econômico e político, respectivamente.

A resolução de litígios envolvendo o Estado por meio de procedimentos autocompositivos é uma grande inovação jurídica, ainda mais quando conduzidos pela Corte de Contas da União. Como toda inovação, traz alguns questionamentos e diversas oportunidades de reflexão e de melhorias. Ao investigar como o processo de solução consensual do TCU opera na prática, sob uma teoria sociológica de grande envergadura, o estudo pode oferecer entendimentos mais detalhados sobre o impacto dessas inovações na governança pública e contribuir para a formulação de políticas públicas mais eficazes e adaptadas às realidades contemporâneas.

Pierre Bourdieu e a sua teoria sociológica oferecem uma estrutura analítica robusta que pode ser aplicada para analisar as relações de poder e de interesses que permeiam os processos administrativos. O presente trabalho se dedicará a analisar a problemática sob esse enfoque, utilizando os conceitos de campo, habitus, capital simbólico, entre outros, para verificar de que

maneira, do ponto de vista ontológico e deontológico, operam as negociações multipartes entre instituições públicas e privadas em casos sob jurisdição do TCU.

Nessa perspectiva, a presente pesquisa busca responder ao seguinte problema: de que modo as características do procedimento de solução consensual do Tribunal de Contas da União (TCU) o configuram mais como um processo de conciliação do que de mediação, e como essa característica contribui para a preservação da autonomia do campo burocrático, conforme a sociologia reflexiva de Pierre Bourdieu?

A presente pesquisa se desenvolverá em duas etapas principais. A primeira, de natureza bibliográfica, tem como objetivo a construção de um referencial teórico robusto para a análise da dinâmica de interação entre os campos sociais em um processo autocompositivo. A segunda, de natureza empírica, buscará, por meio do estudo do procedimento de solução consensual do TCU, verificar a aplicabilidade dessa construção teórica para investigar de que maneira a natureza do procedimento se manifesta na prática e quais as implicações dessa dinâmica para a autonomia do campo burocrático. Para o desenvolvimento dessa pesquisa, preliminarmente, elaboraram-se as seguintes hipóteses:

a) O procedimento de solução consensual do TCU se assemelha mais a um processo de conciliação do que de mediação, pois a SecexConsenso atua como um terceiro imparcial que participa ativamente da proposta de solução, em vez de apenas facilitar a comunicação entre as partes

b) A natureza conciliatória do procedimento, em vez de mediadora, traduz a lógica e o *habitus* burocrático e contribui para a preservação da autonomia do campo burocrático, pois permite que os agentes do TCU mantenham o controle sobre a definição dos termos da solução, sem se submeterem completamente à lógica dos campos político e econômico

O tema do presente trabalho guarda estreita relação com a área de concentração do programa de pós-graduação “Direito e Sociedade” e com a linha de pesquisa “Efetividade do Direito na Sociedade”, primeiro porque trata, na essência, da análise da relação entre o direito e os campos sociais e, em segundo lugar, porque a criação do procedimento de solução consensual teve como motivação garantir a efetividade à ação do TCU e do direito por ele aplicado, conforme consta da exposição de motivos da IN 91/2022.

O objetivo do trabalho é analisar o procedimento de solução consensual do TCU a partir dos conceitos da sociologia reflexiva de Pierre Bourdieu, compreendendo como sua natureza conciliatória contribui para a preservação da autonomia do campo burocrático diante das lógicas

dos campos político e econômico. A partir dessa análise, busca-se contribuir para a estruturação de procedimentos que promovam a interação entre os campos, ao mesmo tempo em que se preserva a autonomia necessária para evitar uma influência desproporcional de um campo sobre o outro, garantindo a eficiência do processo e a salvaguarda do interesse público.

A relevância deste estudo é evidente tanto no plano teórico/acadêmico quanto no prático. No aspecto teórico, ele expande a aplicação da teoria de Pierre Bourdieu a um processo inovador, novo tanto no conceito (processos autocompositivos com a Administração Pública ainda são uma inovação) quanto na prática (a IN 91/2022 inaugurou, no âmbito da Corte de Contas, um processo bem distinto daqueles existentes até então).

Ao contrário de teses do direito administrativo clássico que já se encontram consolidadas, inovações dessa magnitude, ainda em construção, são campo fértil de análise ao mesmo tempo em que ainda flexíveis e passíveis de melhoria, conferindo relevância prática a este estudo. Apesar de já estar consolidada a possibilidade de Poder Público transigir, a fase de negociação é fundamental para o desenho da solução e de um bom acordo que resolva o problema e estabilize as relações contratuais. Apesar disso, a fase e o processo de negociação desses acordos não encontram, ainda, adequada disciplina jurídica (Palma, 2017, p. 12).

Nesse sentido, um processo estruturado que respeite o núcleo essencial dos campos relacionados, principalmente quanto a seus *habitus* e procedimentos próprios, tende a diminuir resistências, evitar assimetrias de poder e informacionais e a garantir uma maior eficiência procedimental e comunicativa. Então, sob aspecto prático, a pesquisa contribui para uma compreensão mais profunda das potencialidades e desafios do novo modelo processual autocompositivo, fornecendo diagnóstico com o intuito de garantir não apenas a eficácia e a modernização administrativas, mas também a promoção de um Estado mais plural e participativo.

Do ponto de vista metodológico, este trabalho classifica-se como hipotético-dedutivo e qualitativo e, quanto aos objetivos, como exploratório e descritivo. Para a verificação das hipóteses, a pesquisa será estruturada em duas etapas principais, que combinam a construção teórica com a análise empírica. A primeira etapa, de natureza bibliográfica e documental, terá como objetivo a construção de um referencial teórico para a análise da dinâmica de interação entre os campos sociais em um processo autocompositivo. A partir de Pierre Bourdieu, a pesquisa se dedicará a definir os conceitos de campo, *habitus* e capital, e a mapear, nas obras do autor de referência, as principais características dos campos político, econômico e burocrático.

A segunda etapa, de natureza empírica, consistirá na análise da Instrução Normativa nº 91 de 22 de dezembro de 2022 do TCU, que institui e define o procedimento de solução consensual, e na análise dos processos de solução consensual conduzidos pela SecexConsenso/TCU até a presente data. O objetivo é avaliar a aplicabilidade do referencial teórico construído, validar as hipóteses e aprofundar a compreensão da dinâmica do procedimento e confrontar as premissas teóricas e normativas com a realidade institucional.

Essa abordagem em duas etapas é necessária por dois motivos. O primeiro motivo reside no fato de que parte da bibliografia consultada analisa e descreve essa interação entre campos (ou sistemas) no plano conceitual, desassociada da prática específica dos processos autocompositivos. Isso exige um nivelamento teórico nesse mesmo plano (conceitual) para então adaptá-la ao contexto moderno da consensualidade com o Estado, que ganhou força apenas no século XXI. O segundo motivo é que o resultado desse levantamento bibliográfico é dotado de dupla natureza – descritiva e normativa. Isso porque, como os estudos desses autores não tomaram como ponto de partida o objeto específico deste trabalho, as conclusões que podem ser extraídas referem-se a comportamentos e interações desses campos em outros ambientes sociais.

Assim, parte de suas alegações pode ser interpretada como descritivas de uma lógica geral e aplicável a todos os campos e outra parte, como padrões deontológicos que deveriam ser garantidos, ainda que não identificados no procedimento de solução consensual durante a pesquisa empírica. Em outras palavras, Bourdieu nos fornece as ferramentas para entender como os campos funcionam e lutam pela sua autonomia, mas ele não prescreve o quanto de autonomia é ideal ou qual o melhor grau de interpenetração entre eles. Assim, mesmo que a pesquisa empírica identifique, no procedimento estudado, um grau ou outro de manutenção da autonomia do campo burocrático, é necessário analisar criticamente se esse grau de autonomia é adequado, suficiente ou insuficiente para o processo, dada a complexidade dessa questão, esse tema não será desenvolvido por este trabalho.

Após esta Introdução, o presente trabalho se desenvolverá em três capítulos. Na primeira parte do primeiro capítulo serão abordados os elementos essenciais para a compreensão dos Métodos Adequados de Solução de Controvérsias aplicados à Administração Pública: seu contexto de surgimento, definições e principais características, motivação e fundamentação legal, benefícios e pontos de atenção. O foco principal não será fazer uma defesa exauriente da possibilidade de adoção de métodos autocompositivos, já pressuposta por este trabalho, mas sim aproveitar essa

contextualização para mapear os principais desafios e pontos de reflexão que serão objeto de estudo desta pesquisa.

A segunda parte ainda do Capítulo 1 cuidará da apresentação do Tribunal de Contas da União (TCU), da sua função institucional e dos seus principais instrumentos de atuação. Esse último ponto servirá de contexto para a introdução do novo procedimento de solução consensual instituído pelo Tribunal por meio da Instrução Normativa TCU nº 91 de 2022. A principal mensagem é de que, apesar de ser um instituto novo, não só para a Administração Pública, mas para o próprio TCU, ele não é tão disruptivo de práticas que já vinham sendo adotadas e incentivadas no âmbito da Corte de Contas, principalmente a partir do ano de 2020.

No Capítulo 2, será construído o referencial teórico a partir das principais obras de Pierre Bourdieu, com foco nos conceitos de campo, *habitus* e capital simbólico. O capítulo se dedicará a mapear as lógicas, funções e estruturas dos campos burocrático, político e econômico a partir da lente bourdieusiana, aprofundando a compreensão da dinâmica de interação entre eles e preparando o terreno conceitual para a análise empírica.

O Capítulo 3, por sua vez, será dedicado à pesquisa empírica, na qual as hipóteses de trabalho serão testadas por meio da análise da norma que estabelece o processo de solução consensual e dos casos concretos já conduzidos no TCU. A investigação se concentrará em verificar, *in casu*: a) em que medida a natureza do procedimento se assemelha mais à conciliação; b) as manifestações das características (*habitus*, procedimentos, interesses e capital) de cada campo (econômico, político e burocrático); e c) em que medida essa característica de conciliação contribui para a manutenção da autonomia do campo burocrático.

Por fim, as considerações finais sintetizarão os resultados da pesquisa, validando ou refutando as hipóteses e, a partir da análise da dinâmica de interação entre os campos, oferecendo uma compreensão sociológica acerca do procedimento de solução consensual do TCU no plano normativo e fático. A principal contribuição deste estudo, portanto, reside em integrar perspectivas sociológicas e jurídicas para fornecer uma análise crítica de um instituto ainda em construção, contribuindo para a reflexão sobre a inovação e a modernização na administração pública brasileira.

Sobre a relevância do trabalho, vale mencionar que a preservação da autonomia dos campos constitui-se como um ponto essencial de análise, uma vez que as fronteiras dos campos não são dadas a priori, mas, antes, são constantemente redefinidas e objeto de disputas internas e externas. A noção de autonomia, uma das propriedades definidoras do campo, não se constitui de forma estática, estando, a todo momento, sob disputa. Bourdieu argumenta que o grau de abertura é

um elemento de diferenciação crucial entre os campos, sendo que alguns possuem fronteiras rígidas, e outros, fronteiras mais permeáveis e indefinidas.

Nesse sentido, a sua constatação de que Bourdieu não oferece um critério normativo sobre o grau ideal de autonomia é um ponto de partida crucial para este estudo. A teoria nos indica que a autonomia é um valor em si no campo, mas a sua medida não é predeterminada. É precisamente essa "zona cinzenta" que a sua pesquisa explorará no caso da SecexConsenso do TCU: investigando não apenas se a autonomia do campo burocrático está sendo mantida, mas também se o modelo de conciliação é a forma mais adequada para garantir a autonomia desejável desse campo, que se vê no desafio de interagir com as lógicas do campo político e do campo econômico sem ser por elas dominado.

Apesar de o objeto deste estudo transitar entre diversas “zonas cinzentas” (entre: legalidade e eficiência, técnico-burocrático e político, direito e moral, mediação e fiscalização, possibilidades entre o ser e o dever ser etc.) a análise crítica elaborada a partir dos conceitos de Pierre Bourdieu pode ser um referencial valioso para a compreensão e aprimoramento de procedimentos semelhantes, consideradas as peculiaridades naturais de cada caso, oferecendo um novo olhar sobre as dinâmicas de poder na administração pública. Afinal, a aplicabilidade de modelos conceituais não se trata de uma análise binária de sim ou não, aplicável ou não; trata-se em essência, de uma medida nas coisas.

1 MÉTODOS AUTOCOMPOSITIVOS E O PROCEDIMENTO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL DO TCU

Este capítulo será dedicado à abordagem dos elementos essenciais para a compreensão dos Métodos Adequados de Solução de Controvérsias aplicados à Administração Pública: seu contexto de surgimento, definições e principais características, motivação e fundamentação legal, benefícios e pontos de atenção. O foco principal não será fazer uma defesa exauriente da possibilidade de adoção de métodos autocompositivos envolvendo interesses do Estado, já pressuposta por este trabalho, mas sim aproveitar essa contextualização para mapear os principais pontos de reflexão que serão objeto de estudo desta pesquisa.

Na segunda parte, será feita uma breve apresentação do Tribunal de Contas da União (TCU), da sua função institucional e dos seus principais instrumentos de atuação. Esse último ponto servirá de contexto para a introdução do novo procedimento de solução consensual instituído pelo Tribunal por meio da Instrução Normativa TCU nº 91 de 2022. A principal mensagem é a de que, apesar de ser um instituto novo, não só para a Administração Pública, mas para o próprio TCU, ele não é tão disruptivo em relação a práticas que já vinham sendo adotadas e incentivadas no âmbito da Corte de Contas, principalmente a partir do ano de 2020.

1.1 Justiça Multiportas e os Métodos Adequados de Solução de Controvérsias (MASC)

Esta seção introduzirá alguns elementos importantes que permeiam o conceito de Justiça Multiportas e de Métodos Adequados de Solução de Controvérsias (MASC). Antes de apresentar o conceito desses métodos cujos principais exemplos são a conciliação, a mediação e a arbitragem, será feita uma breve contextualização principalmente acerca do surgimento do conceito de Justiça Multiportas e das novas necessidades sociais que motivaram seu desenvolvimento. Na sequência, serão apresentados alguns dos benefícios dos MASC e a previsão normativa atualmente existente que prescrevem o seu uso. Como este autor entende que a aplicação de métodos autocompositivos no âmbito privado difere-se significativamente daquela no âmbito público, todos esses assuntos serão apresentados primeiro genericamente e depois especificamente aplicado à Administração Pública.

1.1.1 O contexto do sistema de justiça multiportas no Brasil

Existe hoje, no Brasil, um verdadeiro sistema de justiça multiportas dotado de instrumentos adequados para resolução de controvérsias, conflitos e problemas jurídicos de todas as naturezas, até mesmo para aqueles que envolvem a Administração Pública. O desenvolvimento desse sistema foi gradual e fragmentado, por conta de várias necessidades. A tão importante expansão da noção de direitos e do direito material ocorrida principalmente no período do pós-guerras provocou, como consequência, um aumento na demanda da atividade jurisdicional e da prestação efetiva de serviços públicos.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988, classificada por muitos como uma constituição analítica e garantista, assegurou vários direitos sociais, impôs, em contrapartida, diversos deveres ao poder público. Esse movimento, aliado a diretriz constitucional de acesso amplo à Justiça, representou um passo importante na construção de um Estado Democrático, mas impôs novos desafios ao sistema de administração da justiça e à administração pública como um todo, no papel de efetivadora desses direitos sociais. Há argumentos, inclusive, de que a própria “atuação onipresente do Estado provedor e regulador da vida social resulta em uma famigerada inflação legislativa, comprometendo a racionalidade do sistema,” cujas eventuais falhas e distorções também são levadas à apreciação judicial (Ramos, 2018, p. 61).

Em um mundo cada vez mais interconectado e dinâmico, em que se intensificam as relações e, conseqüentemente, as demandas delas decorrentes, é impossível que a lei preveja antecipada e completamente todas as situações que podem ocorrer durante uma dada relação (Spengler; Eidt, 2022, p. 7). Além disso, a sociedade contemporânea ficou marcada por um aumento da heterogeneidade e da complexidade sociais, exigindo um sistema de resolução de problemas jurídicos apto a oferecer respostas para questões cada vez mais intrincadas. Nesse sentido, uma análise restrita ao enquadramento normativo, por meio de mera subsunção, passa a não ser mais suficiente para oferecer respostas às necessidades da sociedade.

No mesmo sentido, cada vez mais a sociedade demanda a ampliação da participação social na tomada de decisão pública, principalmente quanto ao respeito as liberdades individuais e à prestação de serviços públicos e efetivação material de direitos. Isso decorre não apenas de um anseio democrático-participativo, mas também de um maior respeito à autonomia do indivíduo (Megna, 2015, p. 3 e 4).

Tratando-se especificamente do aspecto contencioso da justiça, já é de conhecimento comum que o Brasil é acometido pela excessiva judicialização, de questões quotidianas à questões

de grande relevância política, e a crescente judicialização no Brasil, fenômeno marcado pelo aumento exponencial de demandas judiciais, tem sobrecarregado o Poder Judiciário e evidenciado a necessidade de mecanismos alternativos para a solução de conflitos (Carvalho, 2021, p. 1).

A população brasileira conta hoje com 215 milhões de habitantes e mais de 81 milhões de processos judiciais em tramitação, ou seja, mais de um processo para cada três habitantes (Brasil, Conselho Nacional de Justiça, 2023). Considerando que cada processo é composto por pelo menos duas partes, em uma simplificação matemática, seria como se 75% da população brasileira estivesse envolvido em algum litígio judicial.

O modelo tradicional de resolução de litígios baseado predominantemente em processos judiciais e administrativos codificados, formais e rígidos, revela sinais claros de esgotamento. Observa-se um acúmulo crescente de processos judiciais e administrativos, que impacta sobremaneira a capacidade de o Estado processar essas demandas de maneira apropriada e oferecer soluções que sejam eficazes e satisfatórias para todas as partes envolvidas, capazes de pacificar o conflito e oferecer os serviços públicos necessários.

As estruturas tradicionais de resolução de conflitos não oferecem a flexibilidade necessária para adaptarem-se às especificidades de cada caso e, além disso, os procedimentos são frequentemente prolongados, envolvendo múltiplas etapas de tramitação e de revisão que prolongam o conflito e reduzem o seu resultado útil. A falta de alinhamento (ou adequação) entre problema, processo e solução contribui para uma baixa efetividade do direito, tanto devido a uma baixa efetividade da prestação jurisdicional quanto pela ausência de soluções úteis que resultem em prestação efetiva de serviços públicos.

Todos esses fatores levam o poder judiciário a um estado de crise, já identificado em diversos trabalhos acadêmicos (Gico Junior, 2014; Grangeia, 2011), evidenciando o esgotamento do modelo de resolução de controvérsias alicerçado exclusivamente no processo judicial autocrático conduzido pelo Estado. Os altos custos associados à manutenção de litígios prolongados, tanto para as partes envolvidas quanto para o próprio sistema público, também são fontes de ineficiência para o Estado.

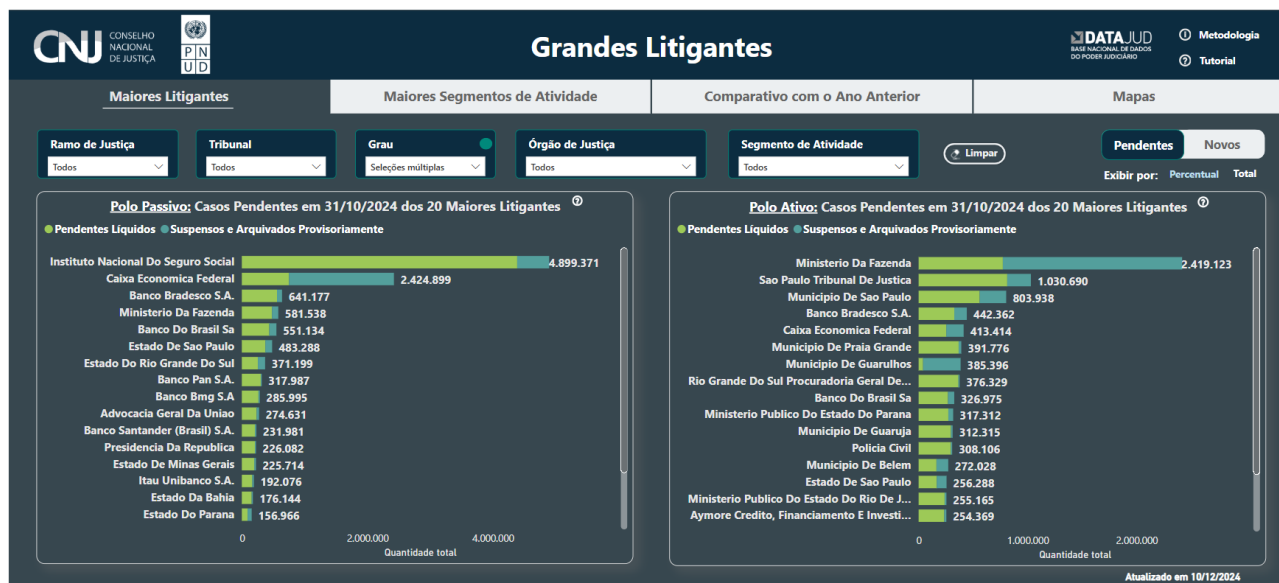
Um dos principais passos na direção de um tratamento mais adequado aos conflitos e problemas jurídicos no geral foi dado no âmbito do poder judiciário, por meio da Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre o “tratamento adequado dos conflitos de interesses” e regulamenta a conciliação e a mediação no âmbito do Poder Judiciário (BRASIL, 2010).

A parte introdutória dessa Resolução traz, na parte dos “considerandos”, uma preocupação com a eficiência operacional, o acesso ao sistema de justiça e a responsabilidade social, bem como com “a necessidade de se consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios” (Brasil, 2010). Também dispõe que “a conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada disciplina [...] tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses”. Interessante notar que, no quarto “considerando”, a Resolução utiliza o termo “adequado tratamento dos **problemas jurídicos** e dos conflitos de interesse”, demonstrando um alinhamento ao entendimento proposto neste trabalho de que os métodos adequados são aplicáveis não apenas na resolução de conflitos de interesses, mas também na solução de problemas jurídicos em geral.

1.1.1.1 O contexto dos MASC na Administração Pública

Para contextualizar os desafios enfrentados especificamente pela Administração Pública na resolução de litígios, vale refletir sobre as informações trazidas pelo “Painel dos grandes litigantes” do Conselho Nacional de Justiça, que, com as informações da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud, disponibiliza informações dos maiores litigantes do Poder Judiciário brasileiro (Brasil, 2024). Analisando os dados consolidados de todos os ramos da justiça (trabalhista, estadual e federal), de todos os tribunais em todos os graus, chega-se à conclusão de que os maiores litigantes no sistema judicial brasileiro fazem parte da própria Administração Pública, conforme a Figura 1 abaixo.

Figura 1 - Gráfico ilustrativo dos grandes litigantes em todo o sistema judiciário brasileiro



Fonte: Justiça em números – Painel dos grandes litigantes do CNJ (Brasil, 2024)

Sete dos dez maiores litigantes no polo passivo são entidades ligadas ao Estado e compõem 88% de todas as ações desse grupo - ações das quais participam os maiores litigantes no polo passivo. No polo ativo, nove dos dez maiores litigantes ativos pertencem à estrutura pública, correspondendo a 84% do total de ações do grupo - ações das quais participam os maiores litigantes no polo ativo (Brasil, 2024). Percebe-se que a própria Administração Pública encontra dificuldades para lidar com os problemas, conflitos e controvérsias decorrentes de suas atividades.

Oferecendo um diagnóstico, Flávio Amaral Garcia (2022, p. 26) atribui parte dessa litigiosidade envolvendo a Administração Pública à incorporação da dogmática francesa do direito administrativo (por exemplo, os conceitos de indisponibilidade e supremacia do interesse público, assimetria em relação ao direito privado e imperatividade), sem a criação de uma estrutura própria de jurisdição administrativa para solucionar os litígios e exercer o controle sobre os atos da Administração Pública.

Ainda conforme Garcia (2022, p. 27), essa ausência de estrutura própria de jurisdição administrativa trouxe duas consequências importantes: por um lado, a inafastabilidade da jurisdição e a possibilidade de revisão das decisões pelo judiciário resultou em um certo descaso quanto às estruturas administrativas para resolver os conflitos sob sua área de atuação, uma vez que toda decisão administrativa poderia ser levada ao judiciário. Por outro lado, esses mesmos fatores também resultaram na possibilidade, muitas vezes, na obrigatoriedade, de se levar ao judiciário questões altamente complexas e sofisticadas, atinentes, por exemplo, a contratos de concessão e

seus respectivos pleitos de reequilíbrios econômico-financeiros, que em muito se diferenciam dos contratos administrativos clássicos regrados pela antiga Lei nº 8.666/93 e agora pela Lei 14.133/21.

De todo modo, além dessa questão pragmática, afeta à eficiência da administração pública no trato de suas questões, também surge a preocupação de natureza principiológica: a complexidade das demandas sociais modernas, exacerbadas pela escassez de recursos e pela interdependência dos setores público e privado, requer um modelo não apenas de resolução de controvérsias, mas de tomada de decisões públicas no geral que seja menos autoritário e monocrático e seja mais plural, participativo e dialético, capaz de fomentar maior colaboração e inclusão. Dessa forma, o direito será mais capaz de lidar com as questões cada vez mais complexas apresentadas pela sociedade e estará mais alinhado com as demandas por democratização da Administração Pública (Palma, 2010, p. 54).

1.1.2 Conceito de Métodos Adequados de Solução de Controvérsias

Didier Jr e Zaneti Jr. (2022b, p. 5) conceituam Justiça Multiportas como “uma nova arquitetura para a tutela de direitos”. Trata-se de um modelo de justiça que propõe enxergá-la não somente sob a ótica estatal adversarial, mas como um sistema de múltiplas portas, à disposição e escolha das partes, capaz de tratar os problemas jurídicos da maneira mais adequada, resultando em simplicidade, rapidez, eficiência e menor custo. Nessa nova ótica, o litígio e a decisão judicial são vistos como última alternativa para a solução do conflito (Didier Jr; Zaneti Jr., 2022b, p. 8).

No esquema da Justiça Multiportas, surge então o conceito de Métodos Adequados de Solução de Conflitos (MASC) - do inglês, ADRs (Alternative Dispute Resolution), instrumentos outros que não o processo judicial estatal. Vale comentar que ainda não se verifica uma convergência terminológica acerca desses institutos, existindo várias outras nomenclaturas possíveis, principalmente por meio da variação dos termos: i) alternativos/adequados/consensuais; ii) solução/resolução; e iii) controvérsias/disputas/conflitos.

A variação mais significativa, pelo menos do ponto de vista simbólico, foi a mudança do emprego do termo “alternativo” (que enfatizava uma oposição e até uma prevalência do método jurisdicional), para o termo “adequado” (enfatizando a necessária flexibilidade do sistema judicial para tratar as suas questões de maneira mais adequada). Há, inclusive, autores que defendem que “esses vários métodos conquistaram autonomia suficiente para que mereçam ser chamados não de métodos alternativos, mas simplesmente de *métodos* (Costa, 2004, p. 199, grifo do original). Para

todos os efeitos, a nomenclatura utilizada neste trabalho será “métodos adequados de solução de conflitos” (ou MASC), tratando como sinônimas quaisquer variações como “métodos alternativos de resolução de disputas”, “meios adequados de solução de controvérsias” etc.

Os principais MASCs são a mediação, a conciliação, a negociação (ou transação extrajudicial) e a arbitragem, sendo que os três primeiros são processos considerados autocompositivos e o último, heterocompositivo. Em sentido amplo, a heterocomposição, forma "tradicional" de resolução de conflitos, caracteriza-se pela imposição da decisão por um terceiro, que pode ser um juiz, árbitro ou até uma autoridade administrativa, dependendo do caso. Autocomposição, por sua vez, define-se como forma de solução de controvérsias que privilegia a atuação dos próprios envolvidos, os quais tomam a decisão e constroem a solução para o problema sem a imposição de um terceiro.

O objeto de estudo deste trabalho é o processo de solução consensual do Tribunal de Contas da União, de natureza autocompositiva. Portanto, a base de estudo teórica e o levantamento bibliográfico recairão principalmente sobre a mediação e conciliação. Não há ainda um consenso absoluto sobre o que seriam mediação e conciliação, mesmo no âmbito privado (e, como se verá, esses conceitos se tornam ainda menos claros quando se trata de processos dessa natureza envolvendo a Administração Pública). A primeira divergência reside na própria existência, ou não, de diferenças conceituais relevantes entre ambas. Sobre isso, o Manual de Mediação Judicial do Conselho Nacional de Justiça rememora que originalmente havia uma distinção maior entre conciliação e mediação, trazendo alguns exemplos que estão resumidos no Quadro 1 abaixo.

Item	Mediação	Conciliação
Tem como objetivo:	"Resolução do conflito"	O acordo
Busca:	Restauração da relação social	Fim do litígio
Por meio de:	Estímulo ao entendimento	pode sugerir proposta de acordo
Quanto à duração:	Mais demorada	Mais breve

Foco:	Pessoas (foco mais subjetivo)	Fatos e direitos (foco mais objetivo)
Confidencialidade:	Confidencial	Eminentemente pública
Perspectiva:	Prospectiva e voltada a soluções	Retrospectiva e voltado à responsabilização
Papel do 3º imparcial:	Auxiliar para que os interessados encontrem as próprias soluções	Esclarecer aos litigantes fatos, direitos e interesses ainda não bem compreendidos
Áreas de conhecimento:	Multidisciplinar (comunicação, psicologia, direito, administração etc.)	Monodisciplinar com base no direito

Fonte: elaboração própria, com base nas informações do Manual de Mediação Judicial (Brasil, 2016, p. 21 e 22)

Comparando-se os dois métodos, percebe-se que a conciliação é vista como um processo mais breve, objetivo, focado nos fatos e no direito e que busca o acordo e o fim do litígio, enquanto a mediação se preocupa mais com a construção de um entendimento comum, com o resgate das relações e com o empoderamento das partes, por meio de um processo mais longo e complexo.

O Manual acrescenta que as distinções entre os institutos diminuiram à medida que o poder judiciário passou a incorporar algumas técnicas também na conciliação para buscar, além do acordo, uma efetiva harmonização social das partes, a restauração das relações e uma solução construtiva para o conflito, com enfoque prospectivo, por meio de um processo que utiliza técnicas multidisciplinares e que humaniza o processo de resolução de disputas (Brasil, 2016, p. 22).

O manual de mediação judicial do CNJ assim descreve a mediação (Brasil, 2016, p. 20):

A mediação pode ser definida como uma negociação facilitada ou catalisada por um terceiro. Trata-se de um método de resolução de disputas no qual se desenvolve um processo composto por vários atos procedimentais pelos quais o(s) terceiro(s) imparcial(is) facilita(m) a negociação entre as pessoas em conflito, habilitando-as a melhor compreender suas posições e a encontrar soluções que se compatibilizam aos seus interesses e necessidades.

A conciliação, por sua vez, é assim descrita pelo mesmo manual (Brasil, 2016, p. 21):

A conciliação pode ser definida como um processo autocompositivo breve no qual as partes ou os interessados são auxiliados por um terceiro, neutro ao conflito, ou por um painel de pessoas sem interesse na causa, para assisti-las, por meio de técnicas adequadas, a chegar a uma solução ou a um acordo.

Percebe-se que as definições utilizadas não permitem uma distinção clara entre mediação e conciliação, uma vez que o fato de serem uma negociação (ou processo) facilitada (ou auxiliada) por um terceiro imparcial (ou neutro) para se chegar a uma solução ou acordo é um traço comum entre os dois procedimentos. Além disso, em grande medida, a compatibilização entre os interesses e as necessidades de ambas as partes também é necessária e pressuposto da conciliação, caso contrário não haveria acordo.

Apesar dessa dificuldade de diferenciação no Manual, no trecho colacionado a seguir, percebe-se que, apesar da ênfase na existência de um terceiro imparcial em ambos os processos (o que é um traço em comum), o Manual se inclina ao entendimento de que a conciliação tem como objetivo conduzir ao acordo, enquanto a mediação se concentra mais em facilitar e estimular a elaboração da solução pelas partes.

Os chamados ‘processos autocompositivos’ compreendem tanto **os processos que se conduzem diretamente ao acordo, como é de forma preponderante a conciliação** – que será apresentada a seguir –, quanto às soluções facilitadas ou estimuladas por um terceiro – geralmente, mas nem sempre, denominado “mediador”. Em ambos os casos, existe a presença de um terceiro imparcial, e a introdução deste significa que os interessados renunciaram parte do controle sobre a condução da resolução da disputa. (Brasil, 2016, p. 20)

Por sua vez, o Código de Processo Civil também trata separadamente das figuras do conciliador e do mediador, com enfoque em duas principais distinções: a existência de vínculo anterior entre as partes e a função desempenhada pelo terceiro imparcial. Ponto de destaque é que o CPC/2015 também sugere que o conciliador pode sugerir soluções, enquanto mediador, a princípio, cabe apenas auxiliar os interessados para que identifiquem por si próprios as soluções.

Art. 165 do CPC/2015:

§ 2º O **conciliador**, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, **poderá sugerir soluções** para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.

§ 3º O **mediador**, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que **eles possam**, pelo restabelecimento da comunicação, **identificar, por si próprios, soluções** consensuais que gerem benefícios mútuos.

A Lei da Mediação (Lei nº 13.140/2015), no art. 1º, parágrafo único, define a mediação como “atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia”. O mediador, portanto, assume um papel predominantemente facilitador, auxiliando e

estimulando as partes na busca por soluções. Nesse sentido, não há menção explícita acerca da possibilidade de o mediador adotar um comportamento mais ativo, como, por exemplo, propor soluções.

A conciliação é abordada apenas no art. 36, equiparada a uma “composição extrajudicial do conflito”. Nesse caso, se não houver acordo quanto à controvérsia, ela poderá ser resolvida pelo Advogado-Geral da União (AGU). Se esse fato, por um lado, pode representar uma mudança da conciliação para um processo heterocompositivo (decidido monocraticamente pelo AGU), por outro, evidencia o caráter mais instrumental, pragmático e diretivo da conciliação sob a ótica da Lei da Mediação.

Art. 36. No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar **composição extrajudicial do conflito**, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União.

§ 1º Na hipótese do caput, **se não houver acordo quanto à controvérsia jurídica, caberá ao Advogado-Geral da União dirimi-la**, com fundamento na legislação afeta.

[...]

§ 4º Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, **a conciliação de que trata o caput** dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator.

O Guia de Mediação e Conciliação do CNMP resume de maneira mais objetiva que, na conciliação, há a “atuação mais interventiva do terceiro imparcial (conciliador) fazendo propostas e sugestões aos conciliandos, sendo mais incisivo no tocante às posturas menos flexíveis das partes ou, até mesmo, prospectivo quanto a alternativas, opções e acordos”. Já na mediação, o terceiro imparcial também exerce o papel de facilitador, mas “de uma maneira menos interventiva, a fim de que as partes possam chegar por si próprias às soluções que melhor atendam aos interesses e necessidades de todos” (Brasil, Conselho Nacional do Ministério Público, 2023, p. 24 e 25).

Em resumo, a partir das definições extraídas de leis e guias do Poder Judiciário e do Ministério Público, percebem-se algumas distinções entre os dois institutos. Parte delas consta resumida do Quadro 1, que reporta a distinção histórica entre os procedimentos segundo a visão do Manual de Mediação Judicial do CNJ. Outras se relacionam à existência ou não de vínculo anterior entre as partes e à possibilidade de o conciliador sugerir soluções – e de o mediador, não (art. 165, §§ 2º e 3º, do CPC/2015); e ao fato de a conciliação ser mais voltada ao acordo e à composição do conflito e a mediação, ao estímulo das partes na busca por uma solução (Brasil, 2016, p. 20; Lei da Mediação, art. 1, parágrafo único, e art. 36).

Na sequência, segue uma perspectiva doutrinária sobre as classificações e distinções entre mediação e conciliação. Destaca-se o trabalho interessante conduzido por Alexandre Araújo Costa que buscou construir um “mapa geral dos conflitos” que organiza as diversas teorias existentes sobre resolução de conflitos, avaliando suas diferenças, as diferentes estratégias para resolvê-los (auto e heterocompositivas), perpassando, inclusive, as definições das palavras: conflito e disputa; mediação e conciliação etc.

Após reforçar o fato de que há muitos autores que tratam os termos conciliação e mediação como sinônimos, Costa (2004, p. 175) menciona que há tentativas para diferenciar esses dois conceitos, cunhadas principalmente sobre dois critérios: abrangência do conflito e os limites da atuação do terceiro imparcial. O primeiro critério tende a classificar mediação como o tipo de processo aplicável a conflitos mais amplos (multidimensionais ou de múltiplos vínculos) e a conciliação, a conflitos mais restritos (unidimensionais ou de vínculo único). Quanto ao segundo critério, menciona se que existem classificações contraditórias; algumas consideram que o conciliador pode adotar uma postura mais propositiva quanto a opções e outras preleciona o oposto, o que o conciliador deveria se limitar à indução de um comportamento ativo das partes (Costa, 2004, p. 175).

Costa pondera que algumas dessas classificações são, inclusive, conflituosas entre si por utilizarem critérios diferentes sobre conceitos considerados binariamente (o terceiro imparcial só pode ser ou mediador ou conciliador). Por exemplo, o caso de um terceiro imparcial que atuasse de maneira propositiva em um conflito amplo poderia ser enquadrado sob uma ótica como conciliação e sob outra, como mediação (Costa, 2004, p. 175).

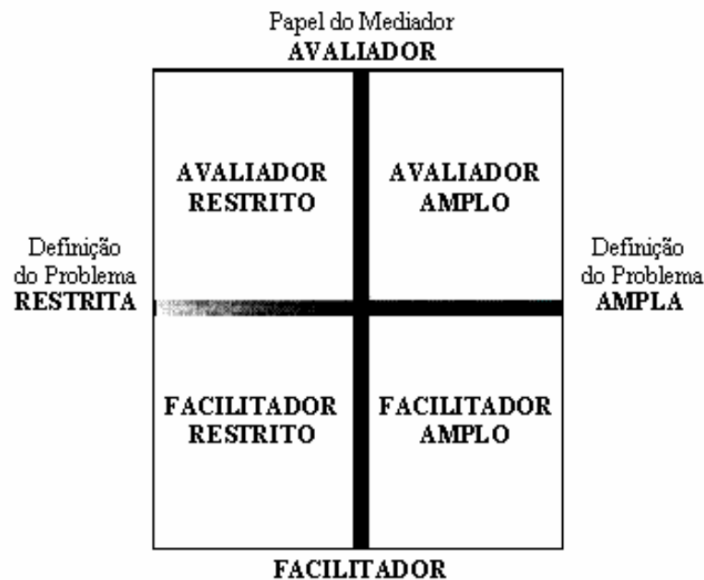
Como uma tentativa para superar essa dicotomia, o autor menciona o esforço de Leonard Riskin, que “propôs a substituição do modelo binário por um modelo graduado e tentou harmonizar os dois critérios” (Costa, 2004, p. 175). Para isso, Riskin propôs um modelo que considera em sua base conciliação e mediação como espécies do mesmo gênero (resumidas sob o termo mediação), semelhantes do ponto de vista qualitativo, mas diferentes quantitativamente quanto a dois critérios distintos: a amplitude do problema que a mediação e o nível de intervenção do mediador (Riskin, 1996, p. 17).

O continuum definição-problema (*problem-definition continuum*) trata da “amplitude da mediação” e é associado por Riskin aos objetivos da mediação, ou seja, refere-se ao escopo dos problemas que a mediação busca resolver e varia entre uma definição de problema estreito ou amplo. O autor traz exemplos importantes que ilustram a escala de amplitude de problema a que ele

se referia ao elaborar essa teoria. Como exemplo de problema estreito, ele menciona um conflito acerca da definição de quanto uma parte deve pagar à outra; e, como problema amplo, um problema que discute como melhorar as condições em uma determinada comunidade ou indústria. Entre eles, como conflito de média amplitude, Riskin menciona uma discussão sobre como conjugar os interesses das partes ou como transformar as partes envolvidas na disputa (Riskin, 1996, p. 17). Esses exemplos serão úteis na classificação do procedimento de solução consensual do TCU que será esboçada mais à frente.

O continuum facilitador-avaliador (*facilitative-evaluative continuum*) se refere ao papel do mediador, ao objetivo e às estratégias e técnicas que o mediador emprega ao tentar abordar ou resolver os problemas que compõem o assunto da mediação. Riskin menciona dois comportamentos para cada lado desse eixo, que, descritos conforme grau crescente de intervencionismo por parte do mediador, são: como comportamentos facilitadores, a conduta de simplesmente permitir que as partes conversem entre si ou aplicação de técnicas que facilitam a negociação das partes; como comportamentos avaliadores, a aplicação de técnicas destinadas a avaliar assuntos importantes da disputa ou, no extremo, condutas e estratégias para direcionar algum resultado na mediação (Riskin, 1996, p. 25 e 26)

Assim, a classificação da mediação, segundo a proposta de Riskin, depende de sua posição em um *continuum* bidimensional onde um eixo representa a amplitude do problema (estreito a amplo), e o outro eixo representa o papel do mediador (facilitador a avaliativo). A partir desses critérios, Riskin identifica quatro orientações principais resultantes da combinação desses eixos: facilitador-restrito, avaliador-restrito, facilitador-amplo e avaliador-amplo (Riskin, 1996, p. 25), conforme a Figura 1 abaixo. Na sequência, essas orientações para a mediação serão descritas com mais detalhes, de maneira mais fidedigna possível com o idealizado por Riskin, para que, a partir delas, este trabalho possa discorrer sobre uma possível classificação para o procedimento de solução consensual do TCU.

Figura 2 - Orientações do mediador

Fonte: Understanding Mediators' Orientations, Strategies, and Techniques: A Grid for the Perplexed (Riskin, 1996, p. 25)

As mediações “restritas” têm em comum o fato de que, nelas, o mediador tem como principal estratégia fazer as partes compreenderem as forças e as fraquezas de seus posicionamentos e pleitos e poderem avaliar com maior precisão os possíveis resultados do litígio caso eles não se resolvam por meio da mediação/não cheguem a um acordo (Riskin, 1996, p. 26 e 28). No entanto, as técnicas empregadas pelo mediador diferem conforme sua posição no eixo facilitador-avaliador, da seguinte maneira:

1. **Facilitador-restrito:** nesse caso, o mediador não faz avaliações, previsões ou propostas próprias, acreditando que o ônus de tomar a decisão deve recair sobre as partes. Por este motivo, é menos propenso a solicitar e estudar documentos por conta própria, quando comparado com o mediador avaliador. Por isso, tem como principal ferramenta a pergunta para ajudar as partes a desenvolverem suas próprias propostas e a avaliá-las (Riskin, 1996, p. 28 e 29).
2. **Avaliador-restrito:** nesse caso, como o mediador vai, em algum momento, proceder a uma avaliação, ele necessita e utiliza um conhecimento similar aos das partes, efetivamente estudando os casos e as alegações das partes para formar a sua própria compreensão e percepção sobre o caso. O mediador emprega técnicas de avaliação para mapear as forças e fraquezas de cada lado e para tentar prever o resultado de um possível processo judicial ou arbitral. O mediador também pode sugerir opções de acordo; e a forma com que faz isso pode variar bastante, desde uma mera sugestão e

incentivo a reflexão (de maneira tão sutil que pode nem parecer ter caráter avaliativo) até uma postura verdadeiramente avaliativa, recomendando a parte à aceitar a proposta (Riskin, 1996, p. 26 e 27).

As mediações “amplas” demandam como estratégia comum entender as circunstâncias do caso e os interesses das partes e dos demais afetados para buscar uma solução que os atenda satisfatoriamente (para que seja possível o acordo). A depender da amplitude do problema enfrentado necessitam, seja em uma abordagem facilitadora ou avaliadora, endereçar resposta para outras questões mais restritas e distributivas ao longo do processo (Riskin, 1996, p. 29 a 35). Então, para as mediações amplas tem-se as seguintes possibilidades:

3. Facilitador-Amplo: o mediador apenas auxilia os participantes a: decidir quais são as principais questões e o escopo da mediação; entender os interesses envolvidos de ambas as partes; desenvolver propostas de acordo amplas e baseadas em interesses; e a avaliar as propostas, para que eles mesmos possam desenvolver e escolher a solução que melhor atenda a seus interesses (Riskin, 1996, p. 32 a 34).
4. Avaliador-Amplo: por fim, a mediação avaliadora ampla é aquela que apresenta a maior variação, tanto em escopo quanto em nível de intervenção do mediador. No geral, o mediador utiliza as informações levantadas sobre os interesses de todos os grupos potencialmente afetados para direcionar as partes a um resultado que bem os atenda. Para isso, a depender de como incisivo o mediador quer ser, ele pode empregar, algumas técnicas, a seguir organizadas das menos para as mais avaliadoras/interventivas (Riskin, 1996, p. 29 a 35):
 - a. entender os interesses (inclusive os conflitantes) e demais questões técnico-jurídicas envolvidas;
 - b. tentar avaliar os impactos de um não acordo sobre os interesses mapeados (nesse caso o mediador pode inclusive tentar influenciar no julgamento das partes fornecendo informações adicionais e critérios objetivos);
 - c. desenvolver (e possivelmente oferecer) propostas baseadas em interesses e executáveis
 - d. aprende sobre as circunstâncias e os interesses subjacentes das partes e outros indivíduos ou grupos afetados e, em seguida, usa esse conhecimento para direcionar as partes para um resultado que responda a esses interesses. Ele geralmente enfatiza sua própria educação em relação à das partes.

Embora a maioria dos mediadores siga uma orientação predominante, influenciada por suas experiências, educação, personalidade etc., é natural que adaptem suas estratégias e técnicas às necessidades das partes e às circunstâncias da mediação, o que acaba dificultando o enquadramento tanto do mediador quanto da mediação em um único quadrante ou orientação (Riskin, 1996, p. 35 e 36). Apesar dessa limitação e de outras já reconhecidas por Riskin, o modelo proposto pelo autor pode ser útil para esclarecer as diferentes possibilidades de atuação do mediador e o que pode, o que deveria e o que acontece durante o processo de mediação. Assim, ele pode auxiliar também na discussão e nas decisões sobre o processo de seleção, treinamento, avaliação, regulação de mediadores¹ (Riskin, 1996, p. 38).

Apesar dessas possibilidades trazidas pelo gráfico de Riskin e de ele representar um avanço frente as classificações dicotômicas anteriores, Alexandre Araújo Costa (2004, p. 176) considera que o modelo de Riskin estaria limitado a uma visão acordista, “que entende o conflito como um problema resolvido pelo acordo e que considera, portanto, que a função única da mediação é construir uma solução consensual para pôr fim ao conflito” (Costa, 2004, p. 176 e 177).

Isso porque, ao implicar que a diferença entre elas é meramente quantitativa, pressupõe que ambas lidam com conflitos de mesma natureza (que diferem somente em abrangência) e que em ambas o objetivo do mediador é o mesmo (chegar a um acordo ou resolver o litígio, variando-se apenas o grau de intervenção do terceiro imparcial). Assim, “o fato de Riskin não reconhecer uma diferença qualitativa entre os conflitos faz com que ele [o modelo] não possibilite enfrentar adequadamente a complexidade da mediação” (Costa, 2004, p. 176 e 177).

Alexandre Araújo Costa conclui que o modelo proposto por Riskin seria mais aplicável em conflitos com menor dimensão emocional, onde as partes agem como na teoria individualista clássica, ou seja, estrategicamente para satisfazerem seus interesses individuais de maneira estratégica-indiferente aos interesses das outras partes. Assim, aplicável quando as partes apenas solicitam “a intervenção do terceiro para catalisar um acordo”, pois o interesse principal é a resolução do litígio e não a transformação das relações ou do conflito (Costa, 2004, p. 167 e 177). Nesse sentido, Costa (2004, p. 177) defende que o modelo de Riskin seria aplicável ao que Luis Alberto Warat, classifica como *conciliação*, em uma diferenciação em relação ao termo *mediação*.

¹ Despite these limitations, the grid can enable people to communicate with some clarity about what can, does, and should happen in a mediation. Accordingly, it can help sharpen discussions and facilitate decisions about the education, training, evaluation, and regulation of mediators (Riskin, 1996, p. 38).

Segundo Costa (2004, p. 177), enquanto alguns autores classificam a mediação entre *transformadora resolutive de problemas* a depender da natureza do conflito a ser enfrentado, Luis Alberto Warat utilize esse critério para diferenciar conciliação e mediação. Costa deixa claro que essa última classificação é a de sua preferência, seguindo:

De acordo com Warat, a mediação relaciona-se a conflitos com uma forte dimensão emocional e que envolvem um agir eticamente comprometido, enquanto a conciliação aborda conflitos com dimensão afetiva anêmica ou inexistente e envolve um agir estratégico-indiferente.

Essa diferenciação acerca da natureza do conflito altera também a função do mediador e o objetivo da mediação, quando comparados com a conciliação. Sob essa classificação, a função da mediação passa a ser a gestão do conflito sob um aspecto eminentemente emocional, o que inclui promover uma reflexão mais aprofundada das partes sobre o conflito e sobre seus próprios interesses. Assim, na mediação, o acordo não é o objetivo final, não se tratando de uma simples negociação de interesses, mas sim da transformação do conflito em uma relação saudável e construtiva (Costa, 2004, p. 178).

Vale transcrever um trecho importante da obra “O Ofício do Mediador” de Luis Alberto Warat. O essencial é compreender que, na visão deste autor, a conciliação se dedica, mais do que a mediação, à resolução do litígio, via cessões mútuas, considerando a verdade formal contida nos autos. Por sua vez, a mediação teria uma função transformadora do conflito, considerando o relacionamento das pessoas envolvidas como o ponto central, juntamente com aspectos psicológicos, sociais e culturais.

O conciliador exerce a função de “negociador do litígio”, reduzindo a relação conflituosa a uma mercadoria. O termo de Conciliação é um termo de cedência, de um litigante ao outro, de parte do litígio, encerrando-o. Mas, o conflito de relacionamento, na melhor das hipóteses, permanece inalterado [...]. A mediação não se preocupa com litígio, ou seja, com a verdade formal contida nos autos. Tampouco tem como única finalidade a obtenção de um acordo. Mas, visa, principalmente, ajudar as partes a redimensionar o conflito, aqui entendido como conjunto de condições psicológicas, culturais e sociais que determinam um choque de atitudes e interesses no relacionamento das pessoas envolvidas.

Costa coloca a postura do terceiro imparcial também como ponto de diferenciação entre conciliação e mediação. Segundo o autor:

o conciliador, tal como o negociador, ocupa tipicamente um lugar de poder, pois, embora ele não tenha autoridade para impor uma decisão às partes, as técnicas de que o conciliador se utiliza [...] têm como objetivo conduzir as partes a realizarem os objetivos do próprio conciliador, cuja função é a de propiciar um acordo [...] (Costa, 2004, p. 181).

Por fim, Costa (2004, p. 183) reconhece que é a mediação tal como definida por Warat “não é aplicável à imensa gama de conflitos”, uma vez que depende da existência de uma relação afetiva entre as partes e de um interesse de reestabelecer as relações afetadas.

Todavia, é preciso admitir a sua completa inutilidade nas relações de vínculo único ligadas a um agir estrategicamente indiferente, pois, quando há apenas uma oposição de interesses sem dimensão emocional relevante, a intervenção de um conciliador ou de um juiz tende a ser mais adequada que a de um mediador (Costa, 2004, p. 184).

Apesar dessa aplicação restrita, o autor reitera que a mediação “é capaz de tratar de problemas inacessíveis à conciliação e à arbitragem”, uma vez que estratégias puramente normativas são pouco úteis na transformação do conflito, acabando por acirrará-lo, ao invés de transformá-lo (Costa, 2004, p. 183).

Encerrando a discussão das semelhanças e diferenças entre mediação e conciliação, ainda existe um debate doutrinário sobre a possibilidade de existência de um caráter avaliativo na mediação, manifesto por meio de ações de natureza avaliativa. Riskin (1996, p. 7 e 8) entende que a prática de atividades avaliadoras é uma realidade na mediação que deve ser considerada, independentemente de qualquer juízo sobre ela. Por sua vez, Kovach e Love (2004, p. 97) alegam que atividades avaliadoras não podem ser admitidas em um processo que quer se chamar de “mediação” e que visões doutrinárias que mencionam essa possibilidade acabam por legitimá-la, o que não seria positivo.

De toda forma, na prática brasileira, o Manual de Mediação do CNJ, permite explicitamente que o mediador, frente ao problema, aja duas maneiras: “avaliando a situação e fornecendo possíveis soluções de acordo (chama-se mediador-avaliador) ou empregando técnicas de resolução de problemas que fazem com que as partes, por si próprias, cheguem a um acordo (chama-se mediador-facilitador)” (Brasil, 2016, p. 194). Percebe-se então que o Manual permite uma posição avaliadora e propositiva em relação ao acordo por parte do terceiro imparcial, não prejudicando a sua qualificação como tal.

No entanto, o documento destaca que a posição avaliadora deve ser excepcional, condicionada principalmente a uma manifestação das partes pelo desejo de uma orientação para chegarem a um acordo. Assim, a avaliação por parte do mediador é legítima quando solicitada pelas partes e tanto mais quanto o mediador for experiente e dominar o assunto do processo (Brasil, 2016, p. 194).

Todo o debate posto até aqui será relevante para a análise do procedimento de solução consensual do TCU, com o intuito de fundamentar a sua classificação como conciliação. Embora a tarefa de classificar um instituto sob moldes rígidos seja reconhecidamente impraticável, a presente análise demonstra a extrema relevância teórica e prática de se posicionar sobre a natureza do procedimento. Isso permite, não apenas a sua adequada compreensão, mas também uma reflexão aprofundada sobre as características desejáveis para esse instituto.

1.1.2.1 Métodos Adequados de Solução de Controvérsias na Administração Pública

A aplicação desses métodos na Administração Pública assinala uma mudança de paradigma, na qual o processo administrativo autocompositivo estabelece um mecanismo de participação na tomada de decisão para atores anteriormente excluídos dessa esfera. Configura-se, portanto, como o instrumento ideal para a identificação, análise, ponderação e deliberação acerca dos múltiplos interesses envolvidos. O foco central na tomada de decisões administrativas passa do ato (impositivo e unilateral) para o processo (consensual e dialógico), transformando a base teórica do Direito Administrativo tradicional estruturado em torno do poder da autoridade estatal (Garcia 2022, p.30).

1.1.3 Benefícios dos MASC

Os processos autocompositivos, marcados por serem não adversariais e extraestatais trazem algumas vantagens que reduzem os problemas identificados anteriormente: celeridade na resolução dos problemas, redução da judicialização e da litigiosidade; maiores índices de cumprimento e de pacificação social e o resgate e a estabilização das relações.

Por sua vez, o consensualismo administrativo apresenta diversos benefícios não só para a sociedade, mas também para a própria Administração Pública. Em primeiro lugar, pode melhorar a qualidade das decisões, uma vez que a participação dos cidadãos e entidades privadas pode trazer novas informações e outras perspectivas relevantes para o processo decisório.

Além disso, um maior envolvimento da sociedade na tomada de decisão pública tende a dotá-la de maior aceitação, legitimidade e probabilidade de cumprimento, pois as decisões tomadas em conjunto com os cidadãos tendem a ser mais aceitas e respeitadas. Como consequência, processos mais participativos no seio da Administração Pública valorizam a pluralidade e fortalecem a democracia e, contribuindo para a conscientização da sociedade.

Apesar de todos esses benefícios inerentes aos processos dessa natureza (quando bem empregados e bem-sucedidos), como pacificação social, etc., os chamados métodos "alternativos" (aqui renomeados para adequados), não devem ser vistos apenas como panaceia para reduzir a quantidade de processos que tramitam no judiciário nem como técnica para acelerar processos indistintamente, mas sim como uma forma de dar “tratamento mais adequado aos conflitos de interesses que ocorrem na sociedade” (Watanabe, 2022, p. 46). No fundo, devem ser outros os valores que devem motivar o tratamento adequado dos conflitos (Didier Jr; Zaneti Jr., 2022a, p. 56).

1.1.4 Contextualização e previsão legal da autocomposição na Administração Pública

Uma discussão histórica interessante que exemplifica como a cultura jurídica brasileira sempre apresentou resistências a alternativas ao processo judicial tratou da constitucionalidade da Lei nº 9.307 de 23 de setembro de 1996, também conhecida como Lei da Arbitragem. A parte dos juristas que eram contrários ao instituto alegavam principalmente o princípio da inafastabilidade da jurisdição, a exclusividade da prestação jurisdicional pelo Estado e os princípios da indelegabilidade, indeclinabilidade, do juiz natural da investidura e do devido processo legal como impeditivos para a adoção da arbitragem mesmo em conflitos entre privados (Sombra, 2011, p. 5).

Apesar de promulgada em 1996, a Lei da Arbitragem teve a sua constitucionalidade declarada somente em 12 de dezembro de 2001 pelo Supremo Tribunal Federal. Ainda assim, sua aplicação no direito administrativo seguiu controversa. Somente com a edição da Lei nº 13.129 de 2015, que passou a Lei de Arbitragem a prever explicitamente a possibilidade de a administração pública direta e indireta utilizar a arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis (art. 1º da Lei nº 9.307/1996 conforme redação dada pela Lei nº 13.129/2015).

Apesar dessa permissividade tardia, a possibilidade de autocomposição no âmbito da Administração Pública remonta a meados da década de 90, a partir da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), modificada pela Lei nº 8.078/1990. Essa Lei permitia, desde então, que os órgãos legitimados a propor Ação Civil Pública (órgão estatais, portanto) poderiam tomar “compromisso de ajustamento de conduta” (art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985). Novamente, sem adentrar nos meandros que envolvem as diferenças terminológicas entre compromisso, acordo e contrato, evidentemente esta Lei já possibilitava alguma tratativa entre a administração e o particular (Medauar, 2017, p. 6).

Ainda na década de 90, a Lei nº 8.884/1994, antiga lei da Defesa da Concorrência (revogada pela Lei nº 12.529/2011, que reestruturou o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência), já previa possibilidade de celebração, pelo CADE com o representado, de “compromisso de cessação da prática sob investigação”, dispondo sobre suas cláusulas mínimas (Medauar, 2017, p. 7). Após a alteração promovida pela Lei nº 11.482/2007, foi conferido ao CADE explicitamente um juízo de conveniência e oportunidade para a celebração do compromisso (art. 53 da Lei nº 8.884/1994, hoje revogada, após alteração pela Lei nº 11.482/2007):

Em qualquer das espécies de processo administrativo, o CADE poderá tomar do representado compromisso de cessação da prática sob investigação ou dos seus efeitos lesivos, sempre que, em juízo de conveniência e oportunidade, entender que atende aos interesses protegidos por lei.

Medauar (2017, p. 7) anota que, tempos depois, já no século XXI, “ampliou-se a previsão do uso de meios consensuais para a solução de controvérsias entre a administração e particulares, sobretudo no âmbito dos contratos administrativos”, citando diversos exemplos: a Lei nº 11.079/2005, que aceitou a possibilidade de emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, em contratos de parceria público-privada; o acréscimo do art. 23 à Lei Geral de Concessões (Lei nº 8.987/1995), que possibilitou o emprego desses mecanismos ora alternativos aos contratos de concessão e permissão de serviço público; a alteração na Lei da Arbitragem (por meio da Lei nº 13.129/2015) que explicitamente possibilitou o uso da arbitragem pela Administração Pública para dirimir conflitos referentes a direitos patrimoniais disponíveis; e, por fim, coroando essa evolução normativa, a edição da Lei nº 13.140/2015 (Lei da Mediação).

Atualmente, os principais marcos legais que consolidaram a arbitragem, a conciliação e a mediação no Brasil foram o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) e a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015), além da pioneira Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça. No âmbito da Administração Pública, acrescenta-se a eles a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942) após a alteração promovida pela Lei nº 13.655 de 25 de abril de 2018, constituindo essa a espinha dorsal da consensualidade administrativa. Citam-se, *en passant*, alguns de seus dispositivos cujo tratamento minucioso, porém, foge ao escopo deste trabalho.

Do Código de Processo Civil, os artigos que mais interessam e prescrevem a solução consensual para a solução de conflitos no âmbito da Administração Pública são os artigos 3º e 174 abaixo transcritos (grifos nossos):

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

[...]

Art. 174. **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**, tais como:

I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Entende-se que sobre o TCU, sendo órgão da União e representante do Estado, recaem os mandamentos legais que determinam o incentivo à “solução consensual de conflitos no âmbito administrativo” com atribuição para “dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública”. Como se verá, esse foi um dos principais motivadores para a criação do procedimento de solução consensual da Corte de Contas.

Outro dispositivo que interessa à este trabalho é o artigo 26 da LINDB, que permite que a autoridade administrativa poderá celebrar compromisso com os interessados para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, nos seguintes termos (art. 26 da LINDB, grifos nossos):

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa **na aplicação do direito público**, inclusive no caso de expedição de licença, **a autoridade administrativa poderá**, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, **celebrar compromisso** com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo: (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

II – (VETADO); (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Por derradeiro, o Decreto nº 9.830 de 10 de junho de 2019, que regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 da LINDB dispõe que “ atuação de órgãos de controle privilegiará ações de prevenção antes de processos sancionadores” (art. 13, § 1º, do Decreto nº 9.830/2019). A leitura

desses pontos evidencia que, mais do que uma possibilidade, os métodos consensuais devem ser adotados preferencialmente também pela Administração Pública, antes do recurso ao poder judiciário.

1.2 O Tribunal de Contas da União e o procedimento de solução consensual da IN 91/2022

Seguindo os mandamentos legais acima e a filosofia da justiça multiportas o Tribunal de Contas da União instituiu procedimento para “buscar soluções tempestivas, construídas de maneira colaborativa e célere, envolvendo tanto a sociedade quanto os entes públicos” (Brasil, [s. d.]). Esta sessão se dedicará à apresentação do procedimento de solução consensual conduzido pelo TCU, porém, antes de adentrar nas minúcias de tal procedimento, vale tecer alguns comentários sobre este Tribunal e sobre sua missão constitucional.

1.2.1 Sobre o TCU e o contexto prévio à IN 91/2022

A Constituição Federal de 1988, em seu preâmbulo e artigos iniciais (1º a 4º), define o Brasil como um Estado Democrático de Direito, fundado em princípios republicanos e orientado por valores democráticos. Essa configuração estabelece uma relação bilateral entre o Estado e a sociedade, na qual os direitos e deveres são recíprocos. Dentre as obrigações do Estado, por meio de seus representantes, destaca-se o dever de prestar contas à sociedade, fonte originária do poder, conforme princípio da soberania popular (art. 1º, parágrafo único).

Hely Lopes Meirelles (1973, p. 30) leciona:

A prestação de contas é obrigação indeclinável de todo aquele que administra bens, valores ou dinheiros públicos. É decorrência natural da administração como atividade exercida em relação a interesses alheios. [...] No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia porque a gestão se refere a bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um *munus* público

Lima (2023, p. 3) no mesmo sentido, reforça que não existe democracia sem controle; todo gestor público ou representante dotado de alguma parcela do poder estatal está sujeito a múltiplos controles, tanto da sociedade quanto das demais instituições do Estado. Esse dever de prestar contas, também conhecido como *accountability*, está presente em diversos dispositivos constitucionais, dos quais destacam-se dois:

- i) o art. 37, caput, da CF/1998, que impõe à administração pública direta e indireta os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; e
- ii) o art. 70, que prescreve a necessária fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes públicos, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade. No âmbito da União, essa fiscalização cabe ao Congresso Nacional mediante controle externo e ao sistema de controle interno de cada poder.

Existem várias definições para “controle”, algumas mais literais, outras mais adaptadas ao contexto do Direito do Estado. Segundo Chiavenato, o controle, genericamente, é a “função administrativa que monitora e avalia as atividades e os resultados alcançados para assegurar que o planejamento, a organização e a direção sejam bem-sucedidos” (*apud* Lima, 2023, p. 4). Sobre o tema, o TCU discorre: “controlar é fiscalizar as atividades de pessoas ou órgãos para que essas atividades não se desviem das normas preestabelecidas. Controlar é prevenir, orientar, avaliar, recomendar melhorias. Controlar é agir preventivamente, e não somente punir” (Brasil, 2022, p. 15). Importante destacar aqui a ênfase conferida pelo próprio Tribunal de Contas sobre o necessário caráter preventivo e orientativo do controle, tema já consolidado na doutrina. Queiroz (2010, p. 13 e 14), citando Francisco Eduardo Carrilho Chaves, menciona que a atuação prévia ou concomitante do Tribunal de Contas é mais efetiva, possibilitando a correção do ato administrativo antes de se consumir.

O controle sobre a Administração Pública pode ser classificado de diversas maneiras, mas serão mencionadas as duas que mais interessam a este trabalho: quanto ao posicionamento do órgão regulador e quanto ao tempo de realização do controle. A primeira classificação subdivide-se entre controle interno e controle externo. Diz-se interno quando o agente controlador faz parte da estrutura da organização controlada. Por oposição, controle externo é aquele exercido por agente externo à organização objeto do controle. Decorrem dessa exterioridade três outras hipóteses de controle: o jurisdicional, exercido pelo poder judiciário; o político, pelo poder legislativo; e o técnico, exercido pelos órgãos de controle externo em auxílio às casas legislativas (Lima, 2023, p. 6 e 7). A definição adotada pelo glossário de termos orçamentários do Congresso Nacional, aproveitando os termos da própria CF/1998 assim define Controle Externo:

Controle exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União destinado à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Quanto ao tempo de realização ou momento de exercício, o controle pode ser classificado como:

- a) Prévio, perspectivo ou *ex ante*
- b) Concomitante, prospectivo ou *pari-passu*
- c) Subsequente, retrospectivo ou *a posteriori*

O controle prévio tem finalidade preventiva na correção de falhas e é realizado, na maioria das vezes, pelos sistemas de controle interno. O controle concomitante, por sua vez, geralmente é exercido após provocações externas a organização e, por fim, o controle *a posteriori* acontece após a realização do ato e tem função corretiva e eventualmente sancionadora (Lima, 2023, p. 5).

Nesse ponto, destaca-se que existem diversas instituições que compartilham a competência e a responsabilidade no exercício dessa fiscalização. Uma dessas instituições é o Tribunal de Contas da União (TCU), a quem compete auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo da União e das entidades da administração direta e indireta conforme arts. 70 e 71 da CF/1988.

Conforme texto da página institucional do TCU (Brasil, 2022):

O TCU é o órgão de controle externo do governo federal e auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da administração pública em benefício da sociedade. Para isso, tem como meta ser referência na promoção de uma administração pública efetiva, ética, ágil e responsável.

O Tribunal é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

Para o exercício desse controle, o TCU dispõe de diversos instrumentos de controle. As atividades de controle externo, conforme classificação constante do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RI/TCU), são: julgamento de contas, apreciação das contas do Presidente da República, fiscalização, apreciação de atos sujeitos a registro e resposta a consulta (Título VI do RI/TCU). Os instrumentos cuja análise mais contribui para este trabalho são as fiscalizações, que se subdividem em auditorias, acompanhamentos, levantamentos, inspeções e monitoramentos.

Neste momento, vale trazer à baila um debate interessante, que versa sobre a possibilidade de os tribunais de contas exercerem espécie de controle prévio. Segundo Luiz Henrique Lima (2023), a opinião do douto doutrinador Hely Lopes Meirelles vai no sentido de que não haveria, após a Constituição de 1967, mais fundamentação constitucional para exercício do controle prévio pelos tribunais de contas. A Constituição de 1934 e a Constituição de 1946, exigiam (ou possibilitavam a exigência, no caso da CF/1946), como condição de eficácia, registro prévio de atos

e contratos que implicassem em obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional (art. 101 na CF/1934 e art. 77, § 2º, na CF de 1946²). Dispositivos com esse teor deixaram de existir na Constituição de 1967.

Para outras vozes, como a do Ministro do TCU Benjamin Zymler³, o controle exercido sobre os editais e procedimentos de grandes processos de desestatização, já realizados tipicamente pelo TCU, se enquadrariam como controle *a priori*. Também Carlos Alexandre Amorim Rocha (2002, p. 7), Consultor Legislativo do Senado Federal, entende que o “o controle externo das finanças públicas tanto pode ser anterior à realização da despesa (i.e., o controle prévio, no qual os atos sujeitos a controle podem ser vetados antes de serem efetivados)”, acrescentando que no Brasil predomina o controle *a posteriori*.

Nota-se aqui uma questão dependente de definições: controle prévio ou posterior a quê? Outra pergunta inevitável é: se o controle preventivo já é amplamente aceito e desejável e se, para ser preventivo, ele deve acontecer antes da consumação do ato irregular, como operacionalizá-lo (o controle) sem que este seja classificado como “prévio”, seja ao ato, seja à irregularidade em si? Ainda um outro ponto: o Tribunal (ou o ordenamento jurídico) condicionar a conclusão do ato administrativo e a consequente geração de efeitos à sua aprovação prévia seria a mesma coisa que a possibilidade de este sustar ou impedir que ocorra determinado ato reputado irregular preventivamente?

De toda forma, o enfrentamento dessas questões não é objeto deste trabalho. Independentemente dessas definições, o argumento trazido mais à frente é o de que a natureza e o tempo da atuação do TCU ao longo do procedimento de solução consensual são semelhantes à de processos mais ‘tradicionais’ do TCU, como os processos de acompanhamento e fiscalizações de desestatizações, principalmente em decorrência da Resolução TCU nº 315 de 2020.

² Constituição Federal de 1946 (grifos nossos):

Art 77 - Compete ao Tribunal de Contas:

[...]

§ 2º - **Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior**, conforme a lei o estabelecer, **qualquer ato de administração pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro** nacional ou por conta deste.

³ O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas. Belo horizonte, 2005, p. 116.

Por esse motivo, daqueles instrumentos de fiscalização mencionados, o acompanhamento merece uma abordagem destacada, objetivando demonstrar que ele se mostra um paralelo razoável com o novo procedimento de solução consensual. Segundo o RI/TCU, o acompanhamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para examinar, ao longo de um período determinado, de forma seletiva e concomitante, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão e o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas (art. 241 e 242 do RI/TCU). Acerca do caráter preventivo desse instrumento, o manual de acompanhamento elaborado pelo próprio TCU destaca (Brasil, 2018, p. 9):

O acompanhamento é uma ação de controle prevista nos artigos 241 e 242 do Regimento Interno do TCU, **que se realiza de forma periódica e concomitante à execução dos atos de gestão, tendo como principal objetivo prevenir a ocorrência de atos danosos** ao interesse público, seja por se mostrarem em desacordo com os normativos vigentes, seja por não alcançarem os objetivos previstos de forma econômica, eficiente, eficaz, efetiva e equitativa.

O acompanhamento se difere de outras ações de controle por **permitir verificações de atos das unidades jurisdicionadas à medida que estes são realizados** e com uma periodicidade maior (grifos nossos).

O Manual segue explicando um pouco mais a operacionalização do Acompanhamento, na prática (Brasil, 2018, p. 12 - grifos nossos):

O acompanhamento se difere de outras ações de controle por permitir verificações de atos das unidades jurisdicionadas à medida que são realizados e com maior frequência. O processo [...] é autorizado e fica disponível na UT [Unidade Técnica], na situação aberto, por um período de tempo maior que o usual. **A decisão sobre quando agir cabe à UT, à medida que esta necessite cumprir determinações legais ou regulamentares, bem como identifique riscos, problemas ou inconformidades relacionadas ao objeto fiscalizado.** Assim, a ação da UT tende a ser mais rápida e tempestiva

Após uma leitura livre, percebe-se que, no processo de acompanhamento, a fiscalização fica aberta à espera da necessidade de atuação da Unidade Técnica responsável, que pode ocorrer devido à identificação de falhas, riscos ou inconformidades que necessitem de intervenção do Tribunal. O TCU também possui um processo específico de acompanhamento aplicado sobre processos de desestatização, disciplinado pela Instrução Normativa TCU nº 81/2018 de 20 de junho de 2018.

A IN 81/2018 prescreve toda a sistemática de acompanhamento, mas a lógica da norma é o envio de informações ao TCU antes da realização dos atos correspondentes. Por exemplo: os órgãos gestores devem encaminhar ao TCU o planejamento da desestatização e demais informações relevantes com antecedência mínima de 150 dias da data prevista para publicação do edital (art. 2º,

§ 2º, da IN 81/2018). Também deve encaminhar, com antecedência mínima de 90 dias da publicação do edital, os estudos de viabilidade, a minuta do instrumento convocatório e a minuta do contrato (art. 8º, da IN 81/2018). Com base nessas informações, a unidade do TCU responsável pela realização do acompanhamento deve remeter proposta de mérito em até 75 dias para que o tribunal se pronuncie e quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos fiscalizados (art. 9º, da IN 81/2018).

Por meio da leitura sistemática dos prazos da norma, conclui-se que a manifestação da Unidade Técnica, com proposta de mérito quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos fiscalizados ocorre antes da própria publicação do edital (se todos os prazos normativos forem respeitados). Fica patente a elogiosa natureza preventiva desse tipo de processo, uma vez o acompanhamento é realizado *pari passu* à elaboração do certame e que a manifestação do Tribunal idealmente ocorre antes do ato de publicação, antes da assinatura do possível contrato e antes, portanto, da consumação de prejuízo ao interesse público.

Para encerrar o paralelo traçado entre o procedimento de solução consensual e outras práticas e instrumentos já utilizados pelo TCU antes mesmo da IN 91/2022, alguns comentários sobre a Resolução TCU nº 315 de 2020, que “dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do TCU”. Essa resolução trouxe alterações significativas para a processualística do Tribunal e sua exposição de motivos traz duas grandes ideias (Brasil, 2020), muito alinhadas aos objetivos e premissas dos Métodos Adequados de Solução de Controvérsias:

- i) uma grande preocupação a formulação de deliberações racionais, viáveis, claras, objetivas e que promovam resultados efetivos para a administração pública, com menor custo possível; e
- ii) a manutenção da observância dos princípios da boa-fé objetiva, da cooperação, da razoável duração do processo, da racionalidade administrativa e da efetividade, eficiência e economicidade, além do sempre presente princípio da legalidade.

Ponto de destaque da referida Resolução é a Seção III – Da Construção Participativa das Deliberações. Nela está prescrito o dever de a unidade técnica oportunizar aos gestores a apresentação de considerações sobre as consequências práticas das eventuais determinações e outras possíveis alternativas. Se os gestores apresentarem alternativas de melhor custo-benefício e/ou consequências negativas das propostas preliminares, sua manutenção deve ser devidamente justificada pela unidade técnica.

Adicionalmente, o art. 16 já apresenta traços do consensualismo ao permitir que o Tribunal dispense a formulação de deliberações caso a unidade jurisdicionada houver se comprometido formalmente a adotar as medidas que seriam objeto dessas deliberações ou se estiverem em curso outros aprimoramentos capazes de obter os mesmos resultados práticos pretendidos.

Conforme exposto até aqui, verifica-se que já havia, no Tribunal, a previsão de atuação concomitante à formulação de atos e contratos administrativos e que a Resolução TCU nº 315/2020 também já havia incorporado um espírito consensual e participativo nos processos de sua responsabilidade. Feito esse breve introito, passa-se à análise das alterações e inovações trazidas pela Instrução Normativa TCU nº 91/2022, que criou a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso).

1.2.2 O procedimento de solução consensual e a IN 91/2022

Em consonância com as demandas por um direito administrativo mais contemporâneo, o Tribunal de Contas da União instituiu, por meio da Instrução Normativa TCU nº 91 de 2022, um procedimento para solução consensual de conflitos e prevenção de litígios afetos a órgãos e entidades da administração pública Federal e atribuiu sua coordenação à Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso). Nesta seção, além de discorrer acerca das inovações jurídicas engendradas pela IN 91/2022, busca-se delinear as principais características que conferem a esse novo procedimento o status de um objeto de estudo instigante e promissor. No entanto, a análise mais detalhada da norma será empreendida durante a pesquisa empírica, na parte dedicada à análise normativa.

De início vale tecer alguns comentários. Correndo os riscos da simplificação, pode-se dizer que a norma teve como inspiração o equilíbrio entre os princípios da legalidade e da eficiência na busca por maior efetividade às ações do TCU (Brasil, Tribunal de Contas da União, 2023). O próprio Tribunal destaca que “as soluções consensuais não excluem a atuação do Tribunal em nenhum outro procedimento ou instrumento de fiscalização” (Brasil, Tribunal de Contas da União, 2023). Trata-se, portanto, de mais um instrumento, mais uma “porta” que se abre na processualística do Tribunal para tratamento dos problemas jurídicos postos sob sua jurisdição.

Diversos pontos da IN 91/2022 são inovadores com relação à processualística típica do TCU. Os principais deles: i) a necessidade de provocação do Tribunal; ii) a formação de uma comissão para a tomada de decisão sobre o problema; iii) a possibilidade da participação do ente

privado nessa Comissão e na elaboração de eventual solução; e iv) a necessidade de consenso (dos entes externos) para remessa ao Plenário e para aprovação da solução.

Uma primeira diferença importante é que, no caso de processos do tipo Solicitação de Solução Consensual (SSC), o Tribunal e a SecexConsenso carecem de provocação para dar início ao procedimento (art. 2º da IN 91/2022). Esse fluxo é diferente daquele das fiscalizações típicas realizadas pelo Tribunal, onde é ele quem estabelece quais fiscalizações serão conduzidas e, de maneira unilateral, instaura e conduz o processo.

Outra grande inovação trazida pela norma foi o processo de construção da solução e de tomada de decisão, que se dá por meio de uma comissão constituída por representantes do TCU e dos órgãos e entidades afetos à controvérsia ou conflito a ser dirimido. Nessa Comissão, participam dois representantes do TCU: um da SecexConsenso, que atuará como coordenador e outro da unidade de auditoria especializada responsável pela matéria tratada (art. 7º, § 1º, da IN 91/2022).

Para deixar a composição dessa comissão um pouco mais tangível, um exemplo: uma comissão que discutisse uma controvérsia relacionada a um contrato de concessão de serviço público seria composta, por exemplo, por dois representantes do TCU, um representante da agência reguladora e outro do Ministério que cuidam do tema e um representante da empresa delegatária do serviço público, totalizando cinco membros.

Em termos de prazos, essa Comissão tem noventa dias, prorrogáveis uma única vez por mais trinta dias, para encontrar uma solução para o problema que conte com a concordância de todos os membros externos ao TCU e de ao menos uma das unidades técnicas do TCU representadas na Comissão (art. 7º, § 4º, da IN 91/2022). Caso a Comissão tenha sucesso o respectivo processo será encaminhado para apreciação do Plenário, após os trâmites típicos do Tribunal – parecer do MP/TCU e definição de Ministro Relator (art. 8º da IN 91/2022).

Uma vez submetida a proposta de solução ao plenário, este poderá acatá-la integralmente, recusá-la ou sugerir alterações. Neste último caso, os membros da Comissão externos ao TCU terão prazo para se manifestarem acerca da sugestão. Caso haja discordância por parte de algum deles, o relator determinará o arquivamento do processo. Nota-se, portanto, que, mesmo no caso de alterações propostas pelo TCU (plenário), ainda assim a solução para ser implementada deve contar com a anuência de todos os membros externos - inclusive dos particulares, caso façam parte da Comissão.

Por fim, vale comentar a possibilidade de participação do particular na composição da Comissão (art. 7º, § 2º, da IN 91/2022). Tradicionalmente, conforme o Regimento Interno do TCU

(RITCU), a participação do particular se restringe à apresentação de defesa em processos de TCE e de oitiva nos casos em que o TCU possa desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato em seu desfavor (arts. 202, inc. II, e 250, inc. V). No entanto, nos casos de SSC, o particular pode ser chamado para participar ativamente da construção da solução que será, chegando-se a um consenso, implementada pelas entidades participantes.

Ainda que essa participação dependa de aprovação do TCU, uma vez fazendo parte da Comissão, o particular pode, inclusive, negar a solução proposta, o que levará, então, ao arquivamento do processo (art. 7º, § 5º, da IN 91/2022). Ou seja, nesses processos, o Tribunal não tem o poder de impor nenhuma solução a nenhuma das partes, públicas ou privadas.

Dessa breve introdução ao processo, nota-se um grande passo na direção de uma justiça multiportas dentro da processualística interna do TCU. Os resultados práticos individuais dos processos finalizados poderão ser analisados durante a pesquisa empírica no Capítulo 5, no entanto, como se verá, esse novo procedimento agrega, aos processos da Corte de Contas, potencialidades típicas dos MASC:

- i. Aumento da participação na tomada de decisão, oportunidade de decisão mais acertada, que considere nos diversos aspectos do problema
- ii. Incorporação da pluralidade de visões e de interesses
- iii. Maior velocidade na comunicação e redução de assimetria de informação
- iv. Maior taxa de implementação e efetividade na prestação efetiva do serviço
- v. Redução de litígios classificação e fortalecimento das relações

1.2.3 Defesa do procedimento no TCU

Apesar de se encontrar em plena vigência, a IN 91/2022 ainda é alvo de alguns questionamentos, principalmente jurídicos, acerca da possibilidade de o Tribunal de Contas da União conduzir e participar de processos autocompositivos envolvendo entes da Administração Pública, principalmente do Poder Executivo. Reiterando, não é objetivo deste trabalho a defesa jurídica minuciosa do procedimento, mas vale aqui alguns comentários. Os principais questionamentos acerca do instituto referem-se às seguintes interpretações:

- i) de que a IN 91/2022 cria nova hipótese de controle prévio, que só encontraria permissão constitucional no registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias conforme inciso III do art. 71 da CF/1988.

- ii) de que, ao conduzir e participar de processos dessa natureza, o TCU estaria abdicando da sua responsabilidade institucional do exercício de fiscalização e de controle sobre a Administração Pública.
- iii) de que, no processo de solução consensual, o TCU participa do processo de tomada de decisão do poder executivo, o que não seria permitido pela Constituição de 1988 e que ao fazê-lo, estaria suprimindo e cerceando a autonomia do poder executivo na execução da política pública, afrontando ao princípio da separação de poderes.
- iv) de que não há permissão legislativa específica para a condução e participação, por parte do TCU, em processos autocompositivos dentro da Casa.

Em um artigo no site Consultor Jurídico, Odilon Cavallari, advogado, assessor de ministro do TCU e auditor federal de Controle Externo, desenvolve reflexões interessantes das quais se destacam três de ordem jurídica (o autor reserva uma outra reflexão sobre as consequências práticas do instituto, tema objeto do Seção 5.2 deste trabalho). A primeira delas versa sobre a natureza jurídica da solução consensual; a segunda, sobre a natureza jurídica da atuação do TCU; e a terceira discorre sobre a competência do TCU para atuar como interveniente em processos de solução consensual (Cavallari, 2023). Essa última discussão é a que mais interessa neste ponto do trabalho.

Segundo a lógica traçada por Cavallari (2023), a novidade do procedimento de solução consensual do TCU reside na junção de um procedimento de controle preventivo e concomitante (controle já existente e para o qual o TCU detém competência) com um objeto específico, que também pode ser examinado pelo TCU: soluções consensuais adotadas no âmbito da Administração Pública.

Segundo o mesmo autor, a competência do TCU para exercer o controle preventivo e concomitante decorre do art. 71 da CF/1988 que, ao permitir que o TCU determine a correção de ilegalidades, assinando prazo para o cumprimento da lei, atribui-lhe também competência para adotar medidas cautelares⁴ e para determinar correção *ex-ante* dessas mesmas ilegalidades (Cavallari, 2023). Sobre a possibilidade do exercício do controle pelo TCU sob soluções consensuais, Cavallari (2023) traz como exemplo o controle há muito exercido sobre acordos extrajudiciais firmados entre particulares e a Administração Pública, citando a permissividade constante do MS 24.379⁵.

⁴ STF. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança 24.510. Rel. min. Ellen Gracie. Julgado em 19/11/2003.

⁵ STF. Primeira Turma. Mandado de Segurança 24.379. Rel. min. Dias Toffoli. Julgado em 7/4/2015.

Sobre a necessidade de um controle preventivo orientativo, Hely Lopes Meirelles (1973, p. 32), conhecido como um dos maiores juristas (e clássicos) do direito administrativo brasileiro, ainda em 1973, antes mesmo da Constituição de 1988 e do fortalecimento dos Tribunais de Contas e muito antes do debate sobre um direito administrativo mais dialógico e do florescimento do consensualismo, já identificava o que denominou de “nova orientação no controle de contas” exercido pelos Tribunais de Contas.

Essa nova orientação atribuiu aos Tribunais de Contas “funções de maior relevância e assessoramento administrativo na dinâmica governamental”, privilegiando o “o acompanhamento efetivo da conduta contábil e financeira da Administração, quer na execução do orçamento, quer no desenvolvimento dos programas de trabalho”. Impressiona a atualidade das palavras do clássico jurista que, por esse motivo, merecem ser colacionadas na literalidade - grifos nossos):

Hoje [em 1973], o acompanhamento *pari passu* da realização da receita e da despesa **permite** ao Tribunal de Contas **não só punir, mas orientar o administrador** dos três Poderes e das três áreas estatais [...] para a fiel execução do orçamento e dos programas de trabalho, com pleno atendimento das normas legais e regulamentares de caráter contábil e financeiro. Esse é o moderno e eficiente controle de contas que se espera ver implantado no Brasil.

Por certo que, nesse trecho, o autor restringiu esse acompanhamento em relação apenas às normas “de caráter contábil e financeiro”. No entanto, é importante lembrar que o contexto desse artigo ainda é a Constituição de 1967, que, em seu art. 71 e dispositivos, faz menção apenas à fiscalização de natureza financeira e orçamentária. Percebe-se então que a Constituição vigente à época conferia à fiscalização exercida pelo Congresso Nacional um caráter mais restritivo que a Constituição de 1998, que atribuiu também a natureza operacional, contábil, patrimonial a esse controle.

De todo modo, se, por um lado, seria forçado concluir, a partir da leitura desse único trecho, um movimento pró-consensualista conforme os moldes atuais, não parece equivocado inferir que, mesmo àquela época, o referido autor já advogava por um controle externo moderno que acompanhasse *pari passu* a execução do orçamento e dos programas de trabalho para não só punir, mas também orientar o administrado na dinâmica governamental. No capítulo seguinte, serão introduzidos os principais conceitos da sociologia reflexiva de Pierre Bourdieu que serão utilizados com base teórica para a pesquisa empírica que será realizada no Capítulo 3.

2 A SOCIOLOGIA REFLEXIVA DE PIERRE BOURDIEU

Pierre Bourdieu (1930-2002) foi um eminente sociólogo francês cuja obra se dedicou a desvendar as intrincadas relações de poder e dominação que permeiam a sociedade e construiu um legado intelectual vasto e multifacetado, abarcando campos do conhecimento tão diversos quanto educação, cultura, arte, política e linguagem, sempre com um olhar crítico e perspicaz, atento às nuances da vida social e em constante diálogo com as demais correntes do pensamento sociológico.

Ciente da importância de uma reflexão crítica sobre a própria prática sociológica, Bourdieu reservou o termo "sociologia reflexiva" para designar sua obra, segundo a qual o sociólogo, como um "antropólogo de si mesmo", deve se voltar para sua própria posição social e para os vieses que podem influenciar sua análise. Mais do que isso, essa reflexividade deveria levá-la a questionar os próprios pressupostos e métodos da pesquisa sociológica, para que ela própria não se tornasse instrumentos de reprodução das estruturas de poder que deveria analisar.

Contudo, nessa empreitada reflexiva, o sociólogo se depara com desafios inerentes ao próprio objeto de estudo, como o fato de que analisar o mundo social implica "classificar sujeitos que também se classificam", ou seja, classificar objetos dotados da capacidade de classificar e de se autoclassificarem (Bourdieu, 2020, loc. 234).

Para Bourdieu, objetivo principal da ciência social não é o de construir classes (Bourdieu, 2017, p 49). Discorrendo sobre o papel da sociologia (Bourdieu, 2004, p. 27):

O mal da sociologia é que ela descobre o arbitrário, a contingência, ali onde as pessoas gostam de ver a necessidade ou a natureza [...]; e que descobre a necessidade, a coação social, ali onde se gostaria de ver a escolha o livre-arbítrio.

Para o autor, desvendar o arbitrário e o contingente nas ações e nas estruturas sociais é essencial "porque a falsa clareza é com frequência obra do discurso dominante, o discurso daqueles que acham que tudo é óbvio, porque tudo está bem como está", do "discurso conservador [o qual] é sempre pronunciado em nome do bom senso" (Bourdieu, 2004, p. 69). Apesar disso, Bourdieu busca também não seguir o viés estruturalista que tende a enxergar os agentes como meros cumpridores de leis sociais previamente estabelecidas.

Assim, Pierre Bourdieu (2004, p. 50), embora dizendo que não se tratava de um projeto deliberado, se empenhou em, por meio de sua teoria, desconstruir o que chamava "falsas oposições", fictícias, com fundamento mais social do que científico. O autor, inclusive, expande essa percepção de falsas oposições e aparente incompatibilidade entre visões à ciência social como um todo:

a ciência social, tanto a antropologia como a sociologia e a história, oscila entre dois pontos de vista aparentemente incompatíveis, entre duas perspectivas

aparentemente inconciliáveis: o objetivismo e o subjetivismo, ou, se preferirem, o fisicalismo e o psicologismo (Bourdieu, 2004, p. 150).

De maneira mais simples, a questão central que se põe na forma dessas dicotomias pode ser sintetizada no seguinte questionamento: em que medida o agente é moldado (e limitado) pelo meio social em que se insere e em que medida ele próprio contribui para a construção desse meio? Essa indagação, aparentemente simples, encerra em si a complexa dialética entre a ação individual e as estruturas sociais, tema central não só na obra de Bourdieu, mas como de diversos sociólogos que o precederam.

É importante analisar ambos os pontos de vista porque carregam em si grande parte do pensamento sociológico construído historicamente. Durante o percurso, será possível identificar as principais contribuições de Bourdieu ao tema, auxiliando na construção de uma visão panorâmica de sua obra e de seu pensamento.

Ao descrever a maneira como Bourdieu enfrentou a intrincada relação entre indivíduo e sociedade, Michael Grenfell, autor do livro “Pierre Bourdieu: conceitos fundamentais”, descreve o *habitus* – um dos pilares da teoria bourdieusiana – como “o elo não apenas entre o passado, o presente e o futuro, mas também entre o social e o individual, o objetivo e o subjetivo, a estrutura e a ação” (Grenfell, 2018, p. 89). Como autor relaciona a superação dessas dicotomias ao conceito de *habitus*, esse tema será tratado na Seção 2.1.2 à frente.

Bourdieu reiteradamente destaca seu esforço em desconstruir essas dicotomias, utilizando termos muitas vezes variados que expressam mais ou menos a mesma problemática: teóricos e empiristas; subjetivistas e objetivistas; e estruturalismo e fenomenologia (Bourdieu, 2004, p. 49). Ou os termos: estruturalismo sem sujeito e filosofia do sujeito; a visão mecanicista e a visão intelectualista da ação; a teoria que explica a ação pelas causas determinantes ou pelas causas; do sujeito consciente ou inconsciente (Bourdieu, 2004, p. 22). Bourdieu também menciona os termos fisicalismo e psicologismo (Bourdieu, 2004, p. 150); e

Porém, assim como o subjetivismo predispõe a reduzir as estruturas às interações, o objetivismo tende a deduzir as ações e interações da estrutura (Bourdieu, 2004, p. 155).

Sobre a oposição estruturalismo-fenomenologia, Bourdieu (2004, p. 49 e 50) entende o primeiro como a abordagem “que visa apreender relações objetivas, independentes das consciências e das vontades individuais” e a segunda como uma postura fenomenológica que “visa apreender a experiência o que os agentes realmente têm nas interações, nos contatos sociais, e a contribuição que trazem à construção mental e prática das realidades sociais”.

Em outro plano, a teoria de Bourdieu também ambicionou superar outra oposição histórica, a dos "modos de conhecimento" subjetivista e objetivista cujas principais representações são, respectivamente, o existencialismo e o estruturalismo. A tradição subjetivista originou-se da filosofia alemã existencialista que enfatiza a liberdade individual na tomada de decisões. Sob essa perspectiva, escolhas sempre implica um certo grau de liberdade, uma vez que os indivíduos, tendo consciência das consequências da decisão, podem decidir de uma ou outra forma.

Em contraposição, o objetivismo, de tradição antropológica, apregoa a possibilidade de se identificarem regras sociais que determinam como os indivíduos se comportam e a existência de uma 'física social', na qual as ações individuais são vistas como resultantes de forças sociais que atuam sobre os indivíduos (Grenfell, 2018, p. 75 e 76). Rompendo com a lógica de um conhecimento puramente teórico, Bourdieu critica em ambas as tradições, a tendência que possuem de abstrair a realidade e de perder “a relação do teórico com o mundo social e [com] as condições sociais objetivas nas quais elas se fundamentam, por serem demasiadamente teóricas (Grenfell, 2018, p. 80).

Para superar as aparentes incompatibilidades entre as visões, Bourdieu defende que é necessário ir além do modo de pensamento substancialista (assim batizado por Cassirer) do mundo social, ou seja, é necessário ir além da realidade que se oferece “à intuição direta na experiência cotidiana os indivíduos e os grupos”, substituindo-a por uma compreensão relacional do mundo social, consubstanciada em uma noção de ‘espaço social’.

Segundo ele, a noção de espaço torna mais natural a compreensão de que toda a realidade designada depende da exterioridade mútua dos seus elementos (e não dos elementos em si mesmos considerados – os indivíduos), ou seja, das posições relativas que ocupam e das diferenças que mantêm entre si neste mesmo espaço (Bourdieu, 2017, p. 49). Nessa direção, após o que Bourdieu denominou de revolução estruturalista, passou-se a aplicar um modo de pensamento relacional ao estudo do mundo social, pensamento “que identifica o real não as substâncias, mas as relações” (Bourdieu, 2004, 152).

Uma analogia, feita por ele mesmo, compara “o espaço social a um espaço geográfico no interior do qual se recortam regiões [...] de tal maneira que, quanto mais próximos estiverem os grupos ou instituições ali situados, mais propriedades eles terão em comum; quanto mais afastados, menos propriedades em comum eles terão” (Bourdieu, 2004, 153). Dessa forma, o espaço social tende a funcionar como um espaço simbólico caracterizado por diferentes estilos de vida, que

imprime diferentes visões de mundo (Bourdieu, 2004, p. 160). Essa noção de espaço social será mais bem trabalhada na Seção 3.2.1 a seguir.

Por meio da leitura de suas obras, percebe-se que Bourdieu enfrentava uma questão constante: a classificação própria da sua teoria. Em resposta, de maneira muitas vezes irônica, Bourdieu sempre rechaçou o uso de rótulos, principalmente quando utilizados por terceiros sobre elas mesmas. No entanto, em ao menos duas passagens, ele realiza um esforço de autotransclassificação. Em uma delas descreve a sua tentativa de elaborar um “estruturalismo genético”, uma tentativa de conjugar “a análise das estruturas objetivas (as estruturas dos diferentes campos) com a análise “da gênese, nos indivíduos biológicos, das estruturas mentais [...] e da gênese das próprias estruturas sociais” (Bourdieu, 2004, p. 26).

Em uma outra passagem, o autor aceita o rótulo de estruturalismo construtivista ou de construtivismo estruturalista para sua teoria. A teoria tenta conjugar dois conceitos: i) o estruturalismo e o reconhecimento de existirem “no próprio mundo social [...], estruturas objetivas, independentes da consciência e da vontade dos agentes, as quais são capazes de orientar ou coagir suas práticas e representações” e o construtivismo que destaca, sim, uma gênese social tanto “dos esquemas de percepção, pensamento e ação” quanto das próprias estruturas sociais (Bourdieu, 2004, p. 149). De maneira simplificada, a teoria proposta por Bourdieu reconhece a existência de estruturas que condicionam o comportamento social, ao mesmo tempo em que defende que essas próprias estruturas também são socialmente construídas.

O jogo de palavras elaborado por Bourdieu, ao fundir “estruturalismo” e “construtivismo” em um único conceito, revela a solução por ele encontrada para conciliar essas duas perspectivas aparentemente dicotômicas: o reconhecimento de uma influência recíproca e iterativa entre indivíduo e sociedade. Essa interação dinâmica e recíproca, na qual o agente e a estrutura se moldam mutuamente, permeia toda a obra bourdieusiana.

Bourdieu argumenta que, embora o comportamento individual seja influenciado por estruturas sociais preexistentes (ao comportamento) – as “estruturas estruturantes” que exercem poder sobre o indivíduo –, essas estruturas não são estáticas ou imutáveis. Elas são, em si mesmas, “estruturadas”, ou seja, moldadas pelas ações e interações dos próprios agentes sociais, revelando sua gênese social e a consequente abertura para constante transformação (Bourdieu, 2004, p. 158).

2.1 Os principais conceitos da Sociologia Reflexiva

O presente capítulo estabelece o referencial teórico que servirá como a lente sociológica para a análise do procedimento de solução consensual do TCU. Serão detalhados os conceitos centrais da sociologia reflexiva de Pierre Bourdieu, com foco nos construtos de campo, *habitus* e capital simbólico. A relevância desta teoria reside na sua capacidade de desvelar as relações de poder muitas vezes escondidas, permitindo uma investigação além da análise jurídica formal.

Para abordar sua teoria, reconhecidamente complexa, o autor utiliza uma linguagem densa e termos técnicos rigorosamente aplicados, o que dificulta a própria apreensão do conteúdo. Portanto, este trabalho tomará a liberdade de utilizar, em certos momentos, uma linguagem mais simples, para tornar os conceitos mais acessíveis, e, em outros, uma linguagem mais técnica, para manter a precisão conceitual sempre resguardada pelo autor. Ao final deste capítulo, o leitor será munido das ferramentas necessárias para compreender o Capítulo 3, que demonstrará como a estrutura da IN 91/2022 é o resultado de uma luta por poder entre o *habitus* burocrático do TCU e as lógicas dos campos político e econômico.

2.1.1 O conceito de campo

Como já mencionado, Bourdieu tenta superar uma visão substancialista do mundo com base no conceito de espaço social, no qual os agentes estão relacionalmente posicionados conforme as suas quantidades de capital. Assim, espaços sociais são estruturas de diferenças e, como tal, não é possível compreendê-lo senão por meio da compreensão verdadeira do princípio gerador que funda essas diferenças (Bourdieu, 2017, p. 50).

Esse princípio gerador de diferenças, responsável por situar os agentes no espaço social, está refletido nas estruturas de distribuição de poder, ou seja, na distribuição dos tipos de capital eficientes em cada campo social. O capital "eficiente", é aquele que detém valor e influência no campo em questão, uma vez que cada campo possui seus próprios critérios de valoração e seus mecanismos específicos de distribuição de poder, que também são variáveis no tempo e entre campos.

Dessa forma, o espaço social e os grupos que nele se posicionam são “produto de lutas históricas (nas quais os agentes se comprometem em função de sua posição no espaço social e das estruturas mentais através das quais eles apreendem esse espaço)” (Bourdieu, 2004, p. 26). Devido a essa historicidade, a estrutura do campo é um estado transitório que reflete as posições relativas e as relações de poder entre os agentes que competem pela distribuição do capital específico do campo

utilizando-se de estratégias determinadas pelo resultado do próprio jogo (Bourdieu, 2019, p. 110). É, ela mesma, o reflexo de um determinado estado de forças e o ponto de partida das estratégias que objetivam alterá-la, ou seja, a própria estrutura está constantemente em jogo e é objeto de disputa (Bourdieu, 2019, p. 110).

Portanto, Bourdieu sempre relembra que essa estrutura social não é imutável e, por meio de uma análise topológica (conceito propriamente importado da matemática), é possível analisar a dinâmica de conservação e de transformação da estrutura tanto de posições quanto da distribuição de poder/capital (Bourdieu, 2017, p. 50). Bourdieu identifica que há uma constante luta tanto por posições em si, quanto pela influência sobre as estruturas de distribuição dos capitais, fazendo com que esse conceito de espaço social possa ser descrito por um outro termo: “campo”. Campo duplamente definido por Bourdieu como:

um campo de forças, cuja necessidade se impõe aos agentes que nele se encontram envolvidos, e como um campo de lutas, no interior do qual os agentes se enfrentam, com meios e fins diferenciados conforme sua posição na estrutura do campo de forças, contribuindo assim para a conservação ou a transformação de sua estrutura (Bourdieu, 2017, p. 51).

Em outras palavras, como campo exerce uma influência e condiciona as escolhas e as ações dos agentes, ele próprio se torna um campo de luta, um local de disputa pelos capitais específicos que determinam a sua estrutura. Por sua vez, a força que cada agente possui nessa disputa depende do capital específico adquirido nas lutas anteriores e de sua posição atual nessa mesma estrutura, o que faz com que haja forças tendentes a conservar e forças tendentes a transformar essa estrutura de forças e de distribuição de capital (Bourdieu, 2017, p. 51 e 172).

Assim, o campo é um espaço social estruturado, um microcosmo com suas próprias regras, hierarquias e disputas dentro do qual os agentes sociais lutam por posições e recursos específicos, utilizando diferentes estratégias. A orientação dessas estratégias (os objetivos) dependem da posição do agente nessa espaço social, o que dá no mesmo dizer que dependem da sua quantidade de capital específico acumulado (Bourdieu, 2004, p. 172).

Nesse ponto, é de se esperar que aqueles que detêm menos capital e menos poder sobre a forma de distribuição de capital sejam aqueles mais interessados na transformação da estrutura. De modo contrário, os maiores detentores de capital, não coincidentemente, tendem a ter maior poder sobre a forma de distribuição desse mesmo capital e, portanto, a brigar pela manutenção da estrutura. Dessa forma, a noção de campo permite desconstruir a ideia de “classes (sociais)” sem negar que existe um processo e uma situação de diferenciação social “que pode gerar antagonismos

individuais e, às vezes, enfrentamentos coletivos entre os agentes situados em posições diferentes no campo social” (Bourdieu, 2017, p. 50).

Dessa maneira, em função da posição que os agentes ocupam nesse espaço social, “pode-se compreender a lógica de suas práticas e determinar, entre outras coisas, como elas vão classificar e se classificar” (Bourdieu, 2004, p. 67), uma vez que essas posições relativas definem “proximidades e afinidades, afastamentos e incompatibilidades” e, inclusive, a probabilidade de se verem como membros de uma “classe” (Bourdieu, 2004, p. 67 e 95).

E por meio desse conceito que Bourdieu constrói a ideia de agrupamentos sociais (tomando cuidado com o uso do termo ‘classe’): quanto mais próximos no espaço social estiverem dispostos os agentes, maior semelhança se espera entre suas disposições em interesses, maior a probabilidade de sucesso do trabalho de constituição do grupo e, conseqüentemente, maior a propensão de se reconhecerem mutuamente como grupo e como parte de um mesmo projeto (Bourdieu, 2017, p. 51).

Em toda a teoria de Bourdieu, os conceitos se entrelaçam, formando um conjunto interdependente. O conceito de campo, por exemplo, mantém uma relação simbiótica com os conceitos de *habitus* e de homologia. O conceito de *habitus* será tratado na sequência, mas o conceito de homologia merece uma breve introdução neste momento, a fim de estabelecer um elo com a discussão que se seguirá.

2.1.1.1 Sobre homologia dos campos

Bourdieu aplica aos campos o conceito de homologia, por vezes utilizando o termo "correspondência" como sinônimo. Essa noção remete à existência de leis gerais que regem os campos, leis estas que, segundo Bourdieu (2019, p. 109), permitem o desenvolvimento e a aplicação de uma teoria básica, um mesmo modelo analítico, a diferentes campos, independentemente das particularidades de seus ocupantes. Essa homologia estrutural entre os campos, portanto, permite que se estabeleçam comparações e se identifiquem padrões de funcionamento comuns, apesar das especificidades de cada campo.

Em suas palavras, “homologia pode ser descrita como uma semelhança na diferença. Falar de homologia [...] significa afirmar a existência de traços estruturalmente equivalentes -o que não quer dizer idênticos -em conjuntos diferentes” (Bourdieu, 2004, p. 170). Esse conceito prescreve que todos os campos detêm traços em comum, respeitam todos uma certa dinâmica, mas a sua manifestação varia conforme o caso.

Todo campo é um lugar de relação de forças que se impõem sobre todos os agentes, tendo os campos, portanto, elementos homólogos como dominantes e dominados, conservadores e vanguarda, suas lutas subversivas e seus mecanismos de reprodução (Bourdieu, 2004, p. 170). No entanto, as forças dentro de um campo revestem-se de uma forma especial em cada caso, e essa diferenciação advém do capital específico que funciona como o princípio dessas relações de força (Bourdieu, 2004, p. 170).

Este trabalho se propõe a explorar a noção de que, ao investigar um novo campo, é possível desvendar suas propriedades específicas, ao mesmo tempo em que se consolida a compreensão dos mecanismos universais que regem os campos (Bourdieu, 2019, p. 109). Essa perspectiva dialética, que combina a análise das particularidades com a busca por princípios gerais, permite aprofundar a compreensão da dinâmica dos campos e de sua interação com o espaço social mais amplo.

2.1.1.2 Conexão campo e *habitus*

A compreensão de um determinado campo só é possível por meio de uma análise das suas condições de funcionamento. Sobre isso, Bourdieu leciona que para que um campo funcione é preciso que haja pessoas dispostas a jogar o jogo e que acreditem que o jogo merece ser jogado (Bourdieu, 2019, p. 110). Ou seja, para que um campo exista, é necessário que existam pessoas interessadas no jogo que se realiza dentro daquele campo e que valorizem alvos e interesses específicos daquele jogo.

o interesse é simultaneamente condição de funcionamento de um campo (campo científico, campo da alta-costura, etc.), na medida em que isso é o que estimula as pessoas, o que as faz concorrer, rivalizar, lutar, e produto do funcionamento do campo.

Como outra condição de funcionamento do campo (além do interesse em jogá-lo) também é preciso que os agentes conheçam e reconheçam as leis imanentes do jogo (Bourdieu, 2019, p. 110). A essa propriedade Bourdieu atribuiu a noção de *senso do jogo*, quase uma intuição que permite que, para que os agentes estejam adequados ao mundo social que lhes apresenta, para que façam o que é preciso e o que é esperado deles, “basta que os agentes se deixem levar por sua ‘natureza’” (Bourdieu, 2004, p. 130).

Esse *interesse* pelo jogo, a *illusio* que incute nos agentes a ideia de que o jogo vale a pena ser jogado e o *senso do jogo* que habilita os agentes a jogá-lo são todos termos que Bourdieu emprega ao conceito de *habitus*, explorado a seguir.

2.1.2 O conceito de *habitus*

A existência e a manutenção das estruturas de um determinado campo dependem de um conceito que Bourdieu, recuperando-o da tradição aristotélica, denominou *habitus*. A noção de *habitus* é um instrumento chave de Bourdieu para sua “teoria da prática”, também conhecida como praxiologia, que busca compreender as ações humanas e investiga de que maneira essas ações e estratégias dos agentes em um campo influenciam na manutenção da ordem social e constituem mecanismos de dominação social e de relações de poder (de Souza, 2013, p. 2).

Ao contrário de Aristóteles, para quem o conceito de *habitus* é simplesmente formulações mentais que vão se internalizando com o tempo, Bourdieu conferiu a este conceito uma noção mais complexa e dialética, capaz de ocupar o espaço de princípio operador que promove a interação e a conexão entre as estruturas objetivas e as estruturas práticas.

Bourdieu descreve *habitus* de diversas maneiras. Correndo o risco de uma simplificação excessiva, mas para facilitar um detalhamento mais aprofundado do conceito na sequência, pode-se descrever o *habitus* como esquemas (ou estruturas) mentais adquiridos socialmente por meio da interação com um campo, que funcionam como categorias de percepção e de preferências e que, simultaneamente, direcionam a ação (Bourdieu, 2004, p. 26). Em termos mais simples, o *habitus* é adquirido ao longo da trajetória social e molda a forma como as pessoas sentem, pensam e agem e, dessa maneira, funciona como uma matriz que orienta as práticas individuais.

De maneira mais técnica e completa, Bourdieu descreve o conceito de *habitus* da seguinte maneira:

Sistemas de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, isto é, como princípio gerador e estruturador das práticas e das representações que podem ser objetivamente "reguladas" e "regulares" sem ser o produto da obediência a regras, objetivamente adaptadas a seu fim sem supor a intenção consciente dos fins e o domínio expresso das operações necessárias para atingi-los e coletivamente orquestradas, sem ser o produto da ação organizadora de um regente (Bourdieu, 1983, p. 60 e 61).

Agora, vale detalhar melhor cada uma dessas características. Primeiramente, é importante destacar que o *habitus* não é inato nem universal. É socialmente construído por meio da interação do agente com determinado campo, sendo o social incorporado, o “produto da interiorização das estruturas do mundo social” (Bourdieu, 2004, p. 158) e “de toda a história individual, bem como através das experiências formadoras da primeira infância, de toda a história coletiva da família e da classe” (Bourdieu, 2004, p. 131).

O *habitus* molda a forma com que as pessoas sentem, pensam e agem, funcionando como um sistema pré-adquirido de preferências, de princípios de visão, de estruturas cognitivas e de esquemas de ação que orientam tanto as percepções como as respostas ‘adequadas’ frente a uma dada situação (Bourdieu, 2017, p. 41). Por conta de ser construído socialmente, mas, ao mesmo tempo, moldar a ação que constrói o meio social, o *habitus* é descrito por um novo jogo de palavras de Bourdieu: uma estrutura estruturada que é, ao mesmo tempo, estruturante.

Sendo socialmente estruturado, produto de uma incorporação, o *habitus* é durável, mas não imutável. Nesse sentido, explica Bourdieu (2007, p. XLI), que “o *habitus* constitui um princípio gerador que impõe um esquema durável e, não obstante, suficientemente flexível a ponto de possibilitar improvisações reguladas”.

O *habitus* é um conceito importante para Bourdieu pois explicar o fato “de as condutas [...] adquirirem a forma de sequências objetivamente orientadas em referência a um fim, sem serem necessariamente produto nem de uma estratégia consciente, nem de uma determinação mecânica” (Bourdieu, 2004, p. 130). Assim, “a noção de *habitus* permite escapar de duas ilusões: a ilusão da teleologia individual, ilusão subjetiva que está no centro da economia e da filosofia utilitarista, e a ilusão da teleologia coletiva que está no centro da tradição hegeliana-marxista” (Bourdieu, 2021, p. 129).

Utilizando uma analogia interessante, Bourdieu (2004, p. 130) diz que os agentes mais *caem* em suas próprias práticas do que *escolhem* livremente ou do que são *empurrados* a elas por coação mecânica. De outra forma, a noção de *habitus* permite conjugar a visão puramente estrutural com a visão estratégica, uma vez que “as estratégias mais conscientemente elaboradas só podem se exercer nos limites e nas direções que lhes são atribuídos pelas pressões estruturais” do campo (Bourdieu, 1997, p. 14).

A fim de apresentar a motivação e a função do conceito de *habitus*, é mister retomar as palavras de Michael Grenfell, já mencionadas anteriormente. Grenfell (2018, p. 89) destaca a capacidade do *habitus* de servir como elo entre diversas dualidades, tais como: passado, e futuro; o social e o individual; o objetivo e o subjetivo; e a estrutura e a ação. Essa versatilidade conceitual do *habitus* permite que ele atue como uma ponte entre esses pares aparentemente dicotômicos, revelando sua importância na compreensão da complexa relação entre indivíduo e sociedade.

O *habitus*, enquanto estrutura socialmente adquirida por meio da experiência, consubstancia um elo temporal que conecta passado, presente e futuro. Como “produto da interiorização das estruturas do mundo social” (Bourdieu, 2004, p. 158), o *habitus* orienta as ações e

os comportamentos no presente, mas com vistas aos seus efeitos no futuro, buscando maximizar tais efeitos. A teoria de Bourdieu se propõe a desvendar os mecanismos sociais que explicam a máxima de que as escolhas no presente são fruto das escolhas feitas no passado e moldarão as escolhas do futuro, revelando a complexa interação entre a história individual e a estrutura social.

O *habitus*, enquanto elo entre o individual e o social, opera uma conexão complexa onde, se, por um lado, as experiências de cada indivíduo são singulares, tanto em seu conteúdo (os fatos em si) quanto no processo subjetivo de significação desses fatos (como são assimilados), por outro lado, tais experiências tendem a uma certa regularidade estrutural entre aqueles que ocupam posições próximas no espaço social.

Essa proximidade pode se dar por diversos fatores, como semelhanças sociais, de gênero, de ocupação profissional, de nacionalidade, religiosas, entre outros (Grenfell, 2018, p. 90). Assim, o *habitus* se configura como um sistema de disposições duráveis e transponíveis, que, embora seja incorporado individualmente, é moldado por estruturas sociais compartilhadas, gerando padrões de comportamento e de percepção comuns a grupos e classes sociais.

Da mesma maneira, o *habitus* traça o elo entre o objetivo (os fatos sociais) e o subjetivo (a internalização dos fatos sociais), representando a forma com que esses fatos são internalizados e subjetivados. O *habitus* também representa a forma com que a personalidade (ou individualidade) passa a ter uma função de construção da estrutura social objetiva (objetiva no sentido de estrutura posta), representando a “dialética [...] da interiorização da exterioridade e da exteriorização da interioridade” (Bourdieu, 1983b: 60 [1972a: 256]).

A última dicotomia analisada por Grenfell (2018, p. 90 e 91) é a que se estabelece entre estrutura e ação. A questão central reside em saber se a ação pode ser considerada um ato deliberado do agente, voluntário, ou se decorre diretamente da imposição e como resultado das estruturas objetivas (das coisas como elas são). Bourdieu, por meio dos conceitos de *habitus* e campo, que permitem conceituar a noção de “estratégia” e de “senso do jogo”, consegue incorporar uma natureza ativa e criativa nas práticas dos agentes. Assim, os agentes passam a agir influenciados pelo meio, mas não completamente determinados por ele.

No âmbito deste trabalho, é importante conhecer o conceito de *habitus* pois, como ele é o elemento determinante para ação, não há uma mudança de comportamento sem que haja uma mudança no *habitus* dos agentes. De maneira complementar, também é importante que, no processo de asseguarção da independência dos campos, o *habitus* dos agentes de um determinado campo permaneça distante das influências dos mecanismos dos demais campos.

Para compreender a prática, é preciso lembrar que o *habitus* é apenas uma parte da equação da qual deriva a ação. Em síntese, a equação que descreve a dinâmica das práticas pode ser formulada da seguinte maneira: a prática é fruto da relação entre as disposições do agente (*habitus*) e sua posição em um campo (capital), considerando o estado atual do jogo nesse campo. Logo, as práticas não são meras expressões do *habitus*, mas sim o resultado de uma interação complexa entre o *habitus* e as circunstâncias presentes, em um contínuo processo de adaptação e recriação (Grenfell, 2018, p. 87).

Como o *habitus* é “o princípio gerador de respostas mais ou menos adaptadas às exigências de um campo” (Bourdieu, 2004, p. 131), exigências essas que dotam o campo de uma certa regularidade, o *habitus* pode ser compreendido também como um “senso do jogo” conceito que Grenfell (2018, p. 91) resume bem ao dizer que “para compreender a prática, é preciso relacionar essas regularidades dos campos sociais à lógica prática dos atores; seu [de Bourdieu] “senso do jogo” é um senso dessas regularidades”.

Esse senso do jogo e a noção de estratégia dependem da posição do agente no campo, ou seja, dependem da quantidade de capital específico acumulado pelo agente. Agentes com capitais diferentes, mesmo submetidos às mesmas leis do campo e com o mesmo objetivo geral (de acumular mais capital), comportam-se de maneiras diferentes. Essa é a relevância da noção de capital que será explorada a seguir.

2.1.3 O conceito de capital

Antes de retratar a noção de capital na teoria de Bourdieu, é importante ressaltar o contexto em que esse conceito é construído, marcado pela noção de poder simbólico. Bourdieu dedicou grande parte dos seus estudos à noção de poder. Considerava essencial identificar o poder nos locais onde ele é mais ignorado, onde se manifesta de forma mais sutil e dissimulada, pois, segundo sua perspectiva, é nesses locais que o poder se torna mais efetivo, sendo reconhecido e aceito como legítimo, sem que se perceba sua ação coercitiva (Bourdieu, 1989, p. 4). Para isso, Bourdieu lançou um olhar mais atento sobre os sistemas simbólicos e disso derivou o conceito de “poder simbólico”.

Os sistemas simbólicos são instrumentos de conhecimento e comunicação e, embora construídas socialmente, exercem um poder estruturante sobre a realidade, moldando as percepções e as ações dos indivíduos. Para que haja comunicação e coordenação entre os indivíduos, é necessário que haja um “conformismo lógico”, concepções homogêneas sobre entidades como o

tempo, o espaço, o número, da causa (do porquê de as coisas serem como são) etc., o que confere aos sistemas simbólicos uma função social e política que não se reduzem a mera função de comunicação (Bourdieu, 1989, p. 6).

Conforme Pierre Bourdieu (grifos do original):

Os símbolos são os instrumentos por excelência da *integração social*: enquanto instrumentos de conhecimento e de comunicação [...], eles tornam possível o *consensus* acerca do sentido do mundo social que contribui fundamentalmente para a reprodução da ordem social: a *integração lógica* é a condição da *integração moral* (Bourdieu, 1989, p. 6).

A partir disso, é possível construir a ideia de um poder simbólico, um poder de construção da realidade que tende a estabelecer um conjunto de categorias e classificações que permitem o conhecimento e a definição do sentido do mundo, em particular do mundo social (Bourdieu, 1989, p. 6). Assim, o “poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem” (Bourdieu, 1989, p. 4).

Na teoria de Bourdieu, a noção de poder está intimamente ligada à noção de capital. Enquanto o capital (simbólico) é a propriedade do agente, o poder (simbólico) é a força que essa propriedade exerce. O autor menciona que existem tantas espécies de capital quanto de campos: por exemplo dentro do campo jurídico, no campo do direito do trabalho, o conhecimento sobre direito trabalhista é uma espécie de capital que tem maior relevância nesse campo do que conhecimentos sobre direito civil, por exemplo. Ainda assim, como essas espécies de capital ainda detém propriedades fundamentais comuns (conforme a noção de homologia), Bourdieu trabalha o conceito de capital distinguindo-o entre “duas e meia” grandes espécies de capital: o capital econômico, o cultural e o social, sendo que essa última classificação pode ser incorporada à segunda (Bourdieu, 2023, p. 304).

A principal diferença entre o capital econômico e o capital cultural, aqui subentendido também o capital social, reside no fato de que o capital cultural está intimamente ligado ao corpo de seu portador, pressupondo certo grau de incorporação (Bourdieu, 2023, p. 313). Isso vale até mesmo para o capital cultural objetivado: um livro, por exemplo, só tem valor como capital cultural quando associado ao seu portador, por dizer algo sobre ele, não podendo ser capitalizado por si só, como pode ser o dinheiro em espécie.

Outro elemento distintivo do capital cultural na teoria de Bourdieu reside na aparente naturalidade que o permeia. Diferentemente do capital econômico — frequentemente alvo de

desconfiança e cujas modalidades de transmissão e violência simbólica são mais facilmente visíveis — o capital cultural, por sua própria natureza e lógica, é visto com naturalidade, tem um “ar natural” (Bourdieu, 2023, p. 314). Essa tendência à naturalização da transmissão do capital cultural (que faz com que essa transmissão seja ignorada ou subestimada) decorre do fato de que:

Enquanto o capital econômico pode (dentro de certos limites, quando existe a legitimidade etc.) se transmitir muito rapidamente, de mão para mão, de pessoa a pessoa, o capital cultural só se transmite às custas de um gasto considerável de tempo, e um critério implícito das hierarquias culturais é a duração do tempo de aquisição (Bourdieu, 2023, p. 315).

A título de exemplificação (pois foge um pouco ao tema desta dissertação), uma das críticas de Bourdieu ao sistema escolar reside na ignorância desse sistema em reconhecer (ou no esforço em esquecer) o peso de todo o capital herdado antes de qualquer educação expressa, transmitido de maneira velada e inconsciente no próprio ambiente doméstico, confundindo todas essas coisas previamente adquiridas como dom ou aptidão pessoal, existente “antes de qualquer educação”.

Sobre o capital econômico, Bourdieu anota que a sua relevância decorre do fato de ele ser a condição para a acumulação das outras espécies de capital e também aquilo no que todas as outras espécies de capital podem ser reconvertidas, se tornando, portanto, a forma com que social e objetivamente se mede a quantidade de capital acumulado por um agente.

O capital econômico tem, portanto, um estatuto privilegiado em relação às outras espécies de capital enquanto condição de possibilidade de todas as outras espécies de aquisição [...] e também enquanto medida real de toda outra forma de aquisição, enquanto medida socialmente constituída na objetividade como medida de todas as medidas (Bourdieu, 2023, p. 304).

Sobre o capital cultural, Bourdieu o segmenta em três formas: capital incorporado, objetivado e institucionalizado. O capital no estado incorporado representa as “disposições duráveis e permanentes no organismo”, a cultura incorporada, na forma de *habitus*, na maneira de se comportar, pensar e sentir o mundo. O capital cultural objetivado é representado pelos bens culturais, não necessariamente materiais, mas produtos objetivados de trabalho anterior como, livros, quadros, instrumentos musicais, licenças de uso de sistemas, programas digitais etc (Bourdieu, 2023, p. 305 e 306).

Finalmente, para explicar o conceito de capital cultural institucionalizado, Bourdieu traça um paralelo com o capital econômico. Assim como o capital econômico manifesta-se sob a forma de bens ou sob a forma de títulos de propriedade (bens garantidos juridicamente), a mesma coisa

acontece com o capital cultural, que também pode se manifestar na forma de bens (capital objetivado) ou na forma institucionalizada, ou seja, não somente objetivado, mas também garantido juridicamente. Como exemplo, Bourdieu cita que os títulos escolares, diplomas etc. são para o capital cultural o que os títulos de propriedade são para o capital econômico (Bourdieu, 2023, p. 305 e 306).

Em uma perspectiva bourdieusiana, o capital transcende a mera acumulação de bens materiais, constituindo-se como uma força social que, investida em um campo específico, gera lucros e determina a posição dos agentes na sua hierarquia. As diferentes formas de capital – econômico, cultural e social – não operam de modo estanque; pelo contrário, a luta em cada campo é essencialmente uma disputa pela sua conversão e monopolização.

O ápice dessa dinâmica reside na capacidade de converter esses recursos em capital simbólico. Este é o tipo de capital que, uma vez legitimado e universalmente reconhecido pelo campo, capacita seu detentor a exercer poder simbólico, impondo uma visão de mundo e uma classificação da realidade social que é aceita como natural, justa e evidente, sem que sua natureza arbitrária seja questionada.

2.2 As principais características dos campos

Para possibilitar a construção de um modelo (simplificado como todos os modelos) que represente todas as relações e comunicações que ocorrem em um processo complexo como o de solução consensual como relações entre três principais campos, será necessário fazer algumas simplificações e aproximações, todas sujeitas a críticas e a aprimoramentos.

A primeira simplificação é assumir uma distinção entre o público e o privado, por meio de pressupostos que serão detalhados mais a frente, mas que resumidamente são: i) o “setor público” é marcado pelas linguagens do poder e da norma, representando a junção dos campos político e burocrático, intermediados pelo direito; e ii) o “setor privado” é marcado pela linguagem do dinheiro, suscetível às “leis de mercado”, representando o campo econômico, portanto.

A segunda, é a separação, dentro do “setor público” dos campos burocrático e político, o primeiro representado pelos servidores públicos, encarregados de implementar as políticas e gerir a máquina pública, e o segundo, representado pelos representantes políticos, a quem incumbe decidir e formular as políticas públicas. Essa distinção será necessária porque, como se verá, a lógica entre esses dois campos é distinta, apesar das dificuldades em distinguir servidores públicos de agentes políticos em algumas situações.

A análise inicial se concentrará no campo econômico, cuja peculiaridade advém de sua forte relação com o capital econômico, diferenciando-o dos demais. Em seguida, o estudo se moverá para os campos político e burocrático, os quais, por contraste, estão mais vinculados aos capitais simbólico e social. Para esse estudo será muito importante resgatar as reflexões de Bourdieu sobre o Estado e a burocracia, que também serão utilizadas para a análise do estudo de caso, que debaterá sobre a classificação do procedimento de solução consensual e as consequências dessa classificação para o desenho do processo.

2.2.1 O Estado para Pierre Bourdieu

Antes de proceder à análise dos campos em questão, é fundamental apresentar uma introdução à concepção de Bourdieu sobre o Estado, que ele denomina de "o campo dos campos". Ao longo da obra *Sobre o Estado: Cursos no Collège de France* (2014), Bourdieu desenvolve uma série de reflexões e críticas sobre a entidade estatal, problematizando sua lógica e seu papel no mundo social.

A partir de suas conceituações, Bourdieu (2014, p. 34) concebe o Estado como uma entidade teológica, cuja existência reside na crença dos agentes sociais. O autor argumenta que, embora o Estado não seja produto de uma necessidade lógica, ele possui uma lógica própria de funcionamento e de existência. Apesar de sua origem contingente, o Estado pode ser compreendido como "um instrumento de organização social capaz de fundamentar um conformismo lógico e um conformismo moral" (Bourdieu, 2014, p. 298). A sua eficácia reside, portanto, em sua capacidade de instituir uma ordem que, mesmo não sendo logicamente necessária em sua origem, opera com uma racionalidade interna que produz a estabilidade social.

Para o autor, a gênese do Estado é um processo histórico e gradual de concentração de capital simbólico (Bourdieu, 2014, p. 109 a 112). Longe de ser um ente racional e natural, o Estado é o produto da lenta e complexa monopolização de diversas formas de poder que, em um momento inicial, estavam dispersas na sociedade, nas mãos de senhores feudais, igrejas ou corporações. A centralização do capital militar (o monopólio da violência física), do capital econômico (o monopólio fiscal) e do capital cultural (o controle da educação e da língua oficial) é o que faz o Estado ser um poder acima dos poderes, detentor de um metacapital que regula os demais tipos de capital (Bourdieu, 2014, p. 285 e 299).

Assim, para Bourdieu (2014, p. 321), o Estado é mais do que uma instituição; é um "meta-campo", uma vez que domina e regula os outros campos sociais. Enquanto começam a surgir campos diferenciados e relativamente autônomos, ao mesmo tempo, viu-se um processo de "unificação dos espaços correspondentes (mercado econômico, mercado cultural) e da construção de um espaço unificado" e homogêneo. Consequentemente, por um lado, cada campo tem suas próprias regras e seu capital específico (ex: o capital cultural no campo artístico, o capital econômico no campo econômico), mas, por outro lado, o Estado é o campo que detém o poder de ditar as regras do jogo para todos os outros.

Esse poder, exercido a serviço de quem pode se apropriar do Estado, opera-se por meio do monopólio da violência simbólica legítima (que decorre dessa enorme acumulação e capital simbólico). Esse monopólio decorre do processo de desenvolvimento do Estado moderno, que exigiu um processo de universalização, de unificação, que, na visão do autor, é, ao mesmo tempo, monopolização (Bourdieu, 2014, p. 319 e 320).

Ao transformar esses recursos em capital simbólico, o Estado passa a ser a única entidade capaz de nomear e de classificar a realidade social. Ele tem o poder de legitimar (através de diplomas, títulos e cargos) e de universalizar (através da lei e da língua oficial) suas próprias categorias de pensamento, fazendo com que sua dominação seja percebida não como um ato de força, mas como a manifestação natural do interesse comum.

A violência simbólica é reconhecida como violência por significar uma imposição de categorias de pensamento, esquemas de percepção e princípios de classificação que, embora arbitrários, são aceitos como naturais e universais. Essas estruturas cognitivas comuns, que estipulam um consenso sobre o próprio sentido do mundo, são tacitamente avaliativas e, portanto, ao reproduzi-las, o Estado, como o principal construtor da realidade social, contribui com a manutenção da ordem estabelecida (Bourdieu, 2014, p. 246).

Ao fim, ao criar, legitimar e definir conceitos como "cidadão", "ordem pública", "interesse público" e classificações como raça/cor, grau de escolaridade, estado civil, maioridade etc. o Estado legitima as "lentes" através das quais os indivíduos veem o mundo social e institucionaliza o "isso-é-óbvio coletivo, [...] um *taken for granted* universal na escala de um país" (Bourdieu, 2014, p. 247).

Os denominados 'atos de instituição' são um dos instrumentos identificados por Bourdieu por meio dos quais o Estado reproduz essas divisões sociais. Por exemplo, ao padronizar a língua, a história nacional e o sistema educacional, o Estado não apenas unifica a população, mas também

estabelece o que é culturalmente valioso e o que não é, conferindo valor a certas formas de capital cultural em detrimento de outras.

Por meio desses grandes ritos de instituição que contribuem para reproduzir divisões sociais, que impõem e inculcam os princípios de visão e de divisão social segundo os quais essas divisões são organizadas, o Estado constrói e impõe aos agentes suas categorias de percepção que, ao se incorporarem na forma de estruturas mentais universais à escala de um Estado-nação, conciliam e orquestram os agentes (Bourdieu, 2014, p. 247).

Assim como em todos os demais campos, o Estado em si é um campo de lutas, travadas pela definição e controle dessa violência simbólica legítima. Após a concentração de poder nas mãos do monarca, que culminou na constituição do Estado, e em virtude da crescente diferenciação do sistema político, a redistribuição desse poder deixou de ser controlada por uma única entidade (Bourdieu, 2014, p. 399). Ao longo desse processo de delegação de poder, ocorre uma dispersão de capital simbólico apropriado, de passagem, por parte dos agentes delegados.

Nesse cenário, aquelas pessoas que estão em condições de redistribuí esse poder também estão mais bem posicionadas para acumular esses poderes subsidiários (Bourdieu, 2014, p. 410). Assim, a luta pelas posições dentro do aparato estatal é impulsionada pela disputa por esses fragmentos de poder. A arena é ocupada por diferentes grupos de agentes (políticos, servidores públicos, juristas, especialistas) que, com distintos capitais, buscam ampliar sua influência sobre as decisões e as políticas públicas.

Busca pela distinção entre o campo político e o burocrático em Pierre Bourdieu

A fim de conferir maior precisão à análise dos campos envolvidos no processo de solução consensual, faz-se necessária a distinção entre campo burocrático e campo político. Contudo, é fundamental reconhecer que, para além das impropriedades inerentes a qualquer classificação, persiste uma zona de indefinição — um espaço onde as situações-limite se mostram suscetíveis a questionamentos.

A principal segmentação que Bourdieu faz do Estado é a que ele denomina de o Estado da mão direita e o Estado da mão esquerda. Nessa classificação, a mão esquerda do estado representa o conjunto dos agentes dos ministérios “gastadores”, instituições que falam por e devem sua existência à defesa dos dominados, em sua maioria trabalhadores sociais. A mão direita do estado por sua vez representa os burocratas do Ministério das finanças dos bancos públicos e dos gabinetes ministeriais.

Nota-se que essa classificação opera em dois sentidos: primeiramente, em uma dimensão mais econômica, entre os ministérios que usam e dependem de recursos e os ministérios que arrecadam e controlam esses recursos. Em um segundo sentido, essa divisão também segrega entre funções institucionais, separando aqueles que formulam as decisões daqueles que são incumbidos de implementá-las. A esse respeito, a própria classificação de Bourdieu já sugere uma divisão entre a grande nobreza e a pequena nobreza do Estado, respectivamente (Bourdieu, 1998, p. 9 e 10).

Em uma leitura análoga, Monod (1995, p. 4) associa a mão esquerda do Estado aos agentes sociais que estão mais próximos das pessoas e dos “problemas reais” e a mão direita ao altos funcionários do Estado e ao *stablishment* midiático-intelectual. Assim, apesar de Bourdieu não fazer uma segregação explícita entre o corpo político e o dos servidores públicos, percebe-se que a sua classificação entre mão direita e esquerda do Estado comporta uma divisão nesse sentido.

Sem o intuito de constituir uma diferenciação entre burocracia e política, Bourdieu menciona algumas características desses campos. Por exemplo, Bourdieu menciona que traço marcante para o acesso à burocracia é a cultura (Bourdieu, 2014, p. 230), em contraposição ao campo político cujo acesso depende da maneira com que se é conhecido, da reputação, de capital simbólico portanto (Bourdieu, 2014, p. 279)

Quanto à caracterização dos agentes, Bourdieu caracteriza aqueles que atuam no campo político como homens públicos, incluindo nesta designação os políticos, a nobreza de Estado e os “altos funcionários na qualidade de nobres de Estado” (Bourdieu, 2014, p. 136). Aqui vale um comentário importante: a menção feita pelo próprio autor de referência de que os altos funcionários (presume-se, públicos) são agentes que transitam no campo político evidencia a existência de uma fronteira porosa entre os campos (ou a influência simultânea sobre o agente).

Nesse sentido, o desenho institucional brasileiro contribui para que a posição hierárquica de certos servidores públicos lhes confira o estatuto de homens públicos, subvertendo a rigidez das categorias e confirmando a zona cinzenta entre os campos político e burocrático, mencionada anteriormente. Esses servidores serão abarcados, ao longo deste trabalho, sob o termo agentes “híbridos”, agentes que se submetem significativamente à lógica e ao *habitus* de mais de um campo.

Comentários à visão bourdiesiana de Estado

Para analisar o papel do Estado como o “campo dos campos” no contexto brasileiro, faz-se necessário adequar o referencial teórico de Bourdieu às transformações recentes que afetaram o

Estado. Tal desafio analítico se manifesta, sobretudo, na necessidade de considerar três fatores cruciais: a delegação de serviços públicos à iniciativa privada, impulsionada pela reforma da Nova Gestão Pública; o alto custo das campanhas eleitorais; e a crescente intensificação da globalização.

A relevância dessa discussão reside no fato de que, apesar de se reconhecer o Estado como detentor da autoridade final sobre a regulação dos demais campos, é crucial considerar a influência que as lógicas desses outros campos exercem sobre o *habitus* dos agentes. Essa influência é particularmente sensível em áreas de difícil regulação formal e precisa ser levada em consideração, mesmo em um contexto processual formalmente controlado como o do processo de solução consensual no TCU.

Apesar de não se negar a dinâmica identificada por Bourdieu na operação do Estado e em sua influência sobre os demais campos — especialmente ao se considerar o Estado como uma *fiction juris* que, por concepção, exerce a regulação social—, torna-se imperativo, à luz das transformações contemporâneas, questionar a sua posição no equilíbrio de forças que atuam sobre a sociedade atualmente.

Nesse sentido, duas hipóteses podem ser consideradas: por um lado, a capacidade regulatória do Estado sobre a vida social pode estar em processo de diminuição; e, por outro, o poder de regulação pode estar menos concentrado nas mãos dos agentes que tradicionalmente compõem o corpo estatal. Assim, a própria regulação estatal estaria sendo influenciada por outras formas de capital — como o capital econômico ou o capital social — pertencentes a agentes historicamente externos ao campo do Estado.

Como primeiro fator a ser mencionado, consta a implementação da “administração pública gerencial”, que tem como principais objetivos promover uma administração mais eficiente e mais responsável perante a sociedade, alterando os mecanismos de controle do respeito ao procedimento para o controle dos resultados e o controle social (Pereira, 2014, p. 7). Bresser Pereira descreve a reforma da gestão pública brasileira como uma social-democrática (em oposição a uma outra, ultraliberal), na qual buscou-se a eficiência no uso dos recursos por meio da terceirização a organizações sem fins lucrativos, mantendo-se as atividades estatais típicas a um corpo gerencial público pequeno, mas capacitado e bem pago, sem forçar uma redução radical no aparelho do Estado como nas reformas ultraliberais (Pereira, 2014, p. 7).

Ainda assim, o autor destaca que essas reformas foram orientadas para o mercado, privilegiando a competição e as escolhas individuais (Pereira, 2014, p. 7). Nesse sentido, a reforma administrativa adotou a premissa do *new public management* de que o mercado privado seria mais

eficiente do que o Estado, com resultado direto no processo de terceirização e de incentivo a parcerias público-privadas (Melo-Silva; Lourenço; Angotti, 2021, p. 541)

Além dessa mudança de paradigma, limitações no orçamento estatal e a expansão das demandas sociais tornam o Estado cada vez mais dependente de recursos do setor privado para o cumprimento de seus objetivos e deveres constitucionais. Essa interdependência entre os setores público e privado marca não apenas a gestão do Estado como um todo, mas também os relacionamentos econômicos modernos (Melo-Silva; Lourenço; Angotti, 2021, p. 539).

Como segundo fator a ser considerado na análise da visão bourdiesiana do Estado, não é novidade que campanhas eleitorais no Brasil são extremamente caras, e levando em consideração o horário eleitoral gratuito, uma das mais caras do mundo (Samuels, 2007, p. 15). Isso faz com que haja uma correlação entre o poder político e o poder econômico, por meio da qual “o resultado das urnas depende substancialmente dos investimentos que o candidato realiza no período da campanha eleitoral, cada vez mais voltada ao marketing político de avançada tecnologia e previsão” (Pereira, 2011, p. 2). Assim, considerando que o “Estado” age por meio de seus representantes, aqui diferenciados entre a classe política e a burocrata, é de se esperar que haja, por parte do campo político, maior relação de dependência com o campo econômico.

Por fim, resta comentar, como terceiro fator, a intensificação do processo de globalização e seus impactos na compreensão do Estado moderno. André Jean Arnaud, ao comentar o fenômeno o processo de globalização a partir dos anos 80, destaca que o direito nacional vem perdendo a qualidade de “modo privilegiado de regulação social”, cedendo espaço para códigos privados, comportamentos sociais e políticas públicas. Da mesma forma, os Estados soberanos se revelam cada vez mais incapazes de controlarem as suas próprias economias e mercados financeiros.

Esse contexto de interdependência entre os Estados-Nações que surge a partir de uma economia então globalizada, juntamente com os avanços tecnológicos e com a maior “porosidade das fronteiras”, põe em xeque o conceito de regulação jurídica como um “tipo de regulação social que passa pelo canal do direito” e o direito como um “conjunto de regras positivas estabelecidas e controladas pelo estado”, atributo da soberania estatal. Arnaud (2005, p. 2) se põe contrário a uma definição de direito como sendo a “emanação de um poder soberano, único, absoluto, inteiro e exclusivo”, ou seja, à uma definição do direito como emanado exclusivamente do Estado.

Apesar de o autor colocar como ponto central de toda a problemática da regulação pelo direito na questão da soberania estatal, ainda é possível identificar fenômeno parecido mesmo no âmbito interno dos Estados, em um contexto de interdependência entre os setores público e privado,

que reduz em alguma medida o poder total do Estado como produtor exclusivo do direito e da coerção legítima. A conclusão do autor é que os juristas e sociólogos transfiram seus olhares a outros modos de regulação além do direito compreendido de forma estrita (Arnaud, 2005, p. 1), o que inclusive reforça a relevância deste presente estudo que analisa a autocomposição envolvendo a Administração Pública como uma alternativa possível para a regulação social.

2.2.2 Campo econômico

Bourdieu dedicou uma parte de sua obra à análise do campo econômico, propondo uma crítica radical aos fundamentos da ortodoxia econômica. Sua abordagem questiona a concepção de que conceitos como oferta, demanda e mercado são dados naturais e universais. Ao contrário do que sugere o senso comum e a teoria econômica clássica, esses conceitos são, para Bourdieu, produtos de uma construção social e histórica.

Em suas reflexões, o autor argumenta que o sujeito das ações econômicas não é um "agente econômico isolado", desprovido de história e dotado de uma racionalidade pura e inata. Pelo contrário, o agente é moldado por seu habitus — um sistema de disposições que internaliza as estruturas sociais de seu campo e de sua classe de origem. Assim, a ação econômica não é puramente racional nem universal, mas historicamente situada e informada por um conjunto de disposições socialmente construídas historicamente.

Bourdieu (2006, p. 263) defende a construção de um conceito de razão econômica que conjugue as estruturas socialmente constituídas e as disposições sociais nesse domínio. Para isso, o autor propõe uma “perspectiva racionalista alargada da historicidade constitutiva dos agentes”, o que implica estudar as condições sociais para o surgimento do racionalismo econômico.

Há, então, nos estudos de Bourdieu sobre o campo econômico, uma crítica a lógica da racionalidade econômica aplicada indistintamente e considerada como um fato universal e necessário. Assim, Bourdieu (2006, p. 263) defende construir o conceito de uma razão econômica que conjugue as estruturas socialmente constituídas e as disposições sociais, também constituídas, neste domínio. Para isso, o autor defende uma “perspectiva racionalista alargada da historicidade constitutiva dos agentes”, ou seja, para ele, devem ser estudadas as condições para o racionalismo econômico .

Ao refutar o argumento da necessidade econômica, Bourdieu (2021, p. 164) direciona a análise para a questão da ordem social. Sua investigação central passa a ser a razão pela qual, tanto no mundo social em geral quanto no campo econômico, existe mais ordem do que desordem, mais ação do que inação, e mais pessoas ‘jogando esse jogo’ (da acumulação de capital) do que não jogando.

Como produto dessa investigação, Bourdieu (2021, p. 170 e 171) tece uma crítica à noção do *homo economicus*, que, por se fundamentar em uma "antropologia imaginária", manifesta-se simultaneamente como um mecanicismo e um intelectualismo finalista. Em outras palavras, essa concepção confunde e emprega de maneira indistinta dois postulados: 1) que os agentes econômicos agem, em decorrência de uma racionalidade inerente à humanidade, sob a coerção de uma necessidade externa e de causas objetivas - conforme estabelecido pela ciência econômica; e 2) que a ação dos agentes é determinada por um pleno conhecimento de causa e finalidade, agem de maneira consciente e deliberada visando um fim. Bourdieu, assim, rejeita essa dualidade simplista, às vezes confundida e negligenciada pela ciência econômica, buscando uma explicação que contemple a ação social em sua totalidade.

Assim, Bourdieu (2021, p. 170) contrapõe a sua noção de *habitus* a outras duas teorias econômicas concorrentes: as denominadas, pelo autor, ‘teleologia subjetiva’ e ‘teleologia objetiva’. A primeira opera na teoria econômica e segue a linha de um determinismo mecanicista, representada, por exemplo, pela teoria da escolha racional. A segunda segue a linha de um determinismo intelectualista: determinista pois prescreve uma orientação objetiva da história; intelectualista, pois calculável cientificamente, necessária e ideal.

Por essas características, Bourdieu denomina essa teoria como uma ‘teleologia objetiva’, assemelhada às ideias de Marx, principalmente à noção de um materialismo histórico e da ‘inevitabilidade’ do comunismo. A objetividade dessa ‘teleologia’ residiria, então, no fato de que o destino, apesar de traçado por meio de um processo movido por ações humanas, seria inevitável e objetivo, não dependendo da vontade ou da moral individual. Ou seja, o finalismo dos coletivos que enxergam na ação social fins objetivos, gerais e transcendentais aos agentes que se materializam mesmo sem a vontade específica de algum agente.

Neste momento, será dado maior foco à teleologia subjetiva, por se relacionar de maneira mais estreita com a teoria econômica ortodoxa. Essa raiz filosófica utilitarista, que permeia a teoria da escolha racional, se sustenta em dois pilares fundamentais. Primeiramente, assume-se que os agentes, sejam eles indivíduos ou grupos, agem motivados pela busca do próprio interesse. No caso

do indivíduo, esse interesse se traduz na maximização do prazer e na minimização da dor. A questão do interesse coletivo, por sua vez, é frequentemente abordada sob a ótica de que este representaria a soma dos interesses individuais de cada membro da comunidade (Bourdieu, 2021, p. 171).

Os agentes, em conformidade com a definição utilitarista, utilizam o cálculo racional como bússola em sua busca pela maximização da felicidade. A matemática dos prazeres torna-se, assim, o instrumento natural para orientação da prática racional, até mesmo para a moral (Bourdieu, 2021, p. 172). Essa matemática dos prazeres parte do pressuposto de que o agente econômico tem seu interesse bem compreendido tal qual um terceiro imparcial, para que seja capaz de alinhar sua conduta àquela que adotaria caso tivesse o conhecimento pleno da situação como um observador distante daquela situação (Bourdieu, 2021, p. 173 e 174). Por esse motivo, o autor de referência classifica essa teoria como aparentemente positiva, mas de essencialidade normativa, uma vez que ela oferece mais uma visão prescritiva do comportamento (do que deveria ser), em oposição a uma análise descritiva da realidade (do que é).

Assim, a afirmação de que "há condições econômicas e culturais de acesso às condutas que a teoria econômica considera como racionais" (Bourdieu, 1997, p. 5) permite duas interpretações complementares. A primeira é a de que a capacidade de adotar a conduta mais "racional" em termos econômicos não é uma regra universal, mas está intrinsecamente ligada às condições e às disposições, socialmente construídas, do agente. A segunda, e mais particular, é a de que as disposições do agente, moldadas por seu *habitus*, podem ser mais ou menos direcionadas ao acúmulo de uma espécie específica de capital. Bourdieu (1997, p. 8) destaca que:

dimensões inteiras da existência humana e, em particular, as esferas da família, da arte ou da literatura, da ciência e mesmo, numa certa medida, da burocracia permanecem, pelo menos em grande parte, estranhas à busca da maximização dos lucros materiais.

A menção à burocracia, objeto de estudo desta pesquisa, merece destaque especial. Ao se postular que o campo burocrático permanece, ao menos em parte, orientado por uma lógica distinta da maximização do capital econômico, apresenta-se o mesmo questionamento feito por Bourdieu sobre a teoria econômica: em que medida essa afirmação do autor é de natureza descritiva ou normativa? A burocracia *permanece* ou *deveria permanecer* alheia à busca da maximização de lucros materiais?

De todo modo, essa premissa teórica sustenta que o comportamento economicamente racional, defendido pela teoria econômica como a acumulação de capital econômico, é um derivado

do *habitus* e, portanto, uma construção social. Sendo assim, a busca pela maximização do capital econômico não é universal, mas uma disposição que pode ser mais ou menos incentivada a depender do contexto em que o agente atua. Isso não impede que se reconheça que, sim, pela lógica da burocracia weberiana, a burocracia ao menos *tende* a ter uma linguagem menos associada a dinheiro e lucros materiais. No entanto, abre espaço para uma reflexão acerca do grau de influência aceitável que o capital econômico pode exercer sobre a burocracia em situações de grande interpenetração entre os campos.

2.2.3 Campo Político

Bourdieu (2011, p. 3 e 4) destaca algumas virtudes inerentes à construção de um conceito como o campo político. Como uma dessas vantagens, o autor leciona que “uma das virtudes da noção de campo é a de tornar inteligível o fato de que certo número de ações realizadas pelas pessoas que estão nesse jogo, [...] político, têm seu princípio no campo político” (Bourdieu, 2011, p. 6). Consequentemente, “as pessoas que aí se encontram podem dizer ou fazer coisas que são determinadas não pela relação direta com os eleitores, mas pela relação com os outros membros do campo” (Bourdieu, 2011, p. 6).

Essa constatação indica que, apesar de todos os campos apresentarem uma tendência intrínseca ao fechamento, proporcional à capacidade dos agentes dominantes de controlar os meios de reprodução, o campo político diferencia-se pelo fato de que, assim como o campo religioso, “nunca pode se autonomizar completamente; está incessantemente referido a sua clientela [...] e estes têm de alguma forma a última palavra nas lutas [...] entre os membros do campo” (Bourdieu, 2011, p. 10). Isso porque, ao contrário do campo artístico, onde o valor de uma obra é determinado internamente, pelos próprios agentes do campo, o que está em jogo no campo político são princípios de visão e de divisão que dependem de uma aceitação popular por aqueles fora do campo e que, quando reconhecidos, funcionam como força de mobilização e de acúmulo de capital simbólico (Bourdieu, 2011, p. 11).

Assim como no campo religioso, “o que está em disputa no jogo político é o monopólio da capacidade de fazer ver e de fazer crer de uma maneira ou de outra” (Bourdieu, 2011, p. 14), disputa que pode ser resumida a uma luta entre ortodoxia e heresia, entre a inércia ortodoxa (que aceita as coisas como são) e os questionamentos conscientes da posição herética. Como resultado, “as disputas do mundo político são sempre duplas; são combates por ideias, mas, como estas só são

completamente políticas se tornam ideias-força, são também combates por poderes” (Bourdieu, 2011, p. 14).

Sobre a noção de capital no contexto do campo político, curiosa a semelhança entre o capital literário: ambos se tratam de um capital de reputação, ligado à forma com que o agente é conhecido e reconhecido. “O capital político é, portanto, uma espécie de capital de reputação, um capital simbólico ligado à maneira de ser conhecido” (Bourdieu, 2011, p. 12). Disso decorre a lógica própria do campo político, “que faz com que se possa negociar um compromisso, que se silencie a respeito de algo que habitualmente se diria, que se saiba proteger discretamente os amigos, que se saiba falar aos jornalistas...” (Bourdieu, 2011, p. 8).

2.2.4 *Campo burocrático*

Por meio de uma das definições de Bourdieu sobre o campo burocrático, entende-se que esse campo é composto por todos os agentes que representam, de alguma maneira, o Estado. Isso porque, para o autor, o campo burocrático é:

o “espaço dos agentes e das instituições que têm essa espécie de metapoder, de poder sobre todos os poderes: o campo burocrático é um campo que está sobrelevado em relação a todos os campos, um campo no qual se decretam intervenções que podem ser econômicas como as subvenções, que podem ser jurídicas como a instauração do regulamento sobre a aposentadoria etc. O campo burocrático, como campo no qual se editam normas referentes aos outros campos, é ele mesmo um campo de luta, em que se encontra o vestígio de todas as lutas anteriores (2014, p. 518).

Novamente, Bourdieu (2014, p. 518) relembra que “o campo burocrático, como campo no qual se editam normas referentes aos outros campos, é ele mesmo um campo de luta, em que se encontra o vestígio de todas as lutas anteriores”. Sobre essas lutas que ocorrem dentro do Estado, pelo poder do Estado, Bourdieu (2014, p. 519) identifica um fato interessante: apesar de o essencial das lutas políticas envolver agentes externos ao campo burocrático, os agentes inscritos no campo burocrático e as lutas travadas dentro do campo burocrático detêm uma relação de homologia com as disputas travadas em outros campos sociais, apresentando seus dominantes e seus dominados, que se diferenciam e disputam entre si utilizando as armas próprias do Estado (e.g. leis e regulamentos) e competem pelo capital simbólico específico daquele campo.

No entanto, como em todo campo, o resultado dessas lutas frequentemente contribui para a reprodução da dominação social, uma vez que aqueles que detêm um maior capital tendem a reproduzir o *status quo*, ao legitimar certas formas de capital em detrimento de outras (ditando o

que tem mais ou menos valor). Assim, o Estado não é um árbitro neutro, mas uma arena onde as desigualdades são legitimadas e os mecanismos de dominação são reproduzidos de forma sistemática e, muitas vezes, invisível.

Nesse contexto, a seção 2.2.1. já abordou a separação que Bourdieu estabelece no interior do Estado, entre o Estado da mão direita e o Estado da mão esquerda. Conforme mencionado, essa divisão, embora não seja estritamente categórica, comporta uma separação entre os agentes políticos e os agentes burocráticos. Contribuindo para a construção dessa distinção, mesmo que não exata, entre agentes políticos e os agentes burocráticos, Bourdieu (2014, p. 373) anota que “é muito corrente que os burocratas sejam párias, isto é, que sejam excluídos da reprodução política”.

Entre exemplos históricos variados, cita casos em que os burocratas em muitos impérios antigos eram estrangeiros sem laço de parentesco no país e até escravos cujos bens e postos poderiam voltar a qualquer momento ao Estado. Fazendo um paralelo com o fato de que, historicamente a coroa sempre resiste a instituir governos locais e a parcelar o poder, Bourdieu (2014, p. 413) faz um questionamento em torno da descentralização do Estado: “será que o que se ganha em proximidade da base em relação ao poder não se perde em universalidade do poder?”.

Isso porque, quando passa a ocorrer um “alongamento dos circuitos de interdependência” (e de poder) e o poder deixa de ser controlado por uma pessoa só (no caso o Rei) e passa a ser objeto de controle e de disputa por um campo, os agentes desse campo passam a ser cúmplices e, ao mesmo tempo, adversários: “cúmplices no uso do poder e adversários na concorrência pelo monopólio do poder e na concorrência pelo monopólio do uso legítimo do poder” (2014, p. 411). Assim, é possível interpretar esse fenômeno de descentralização como aquele do qual decorre uma separação gradual entre o corpo político e o corpo burocrático e o fenômeno da dispersão de capital simbólico no processo de delegação como um dos motivos de tensionamento entre eles.

Sobre o *habitus* burocrático (que, como se verá, também está presente no campo político), vale um comentário. Bourdieu descreve, como uma característica da burocracia, o que ele chama de “jogo duplo e de duplo eu”: a possibilidade de o agente delegado poder falar em seu próprio nome ou em nome da instituição que ele representa (Bourdieu, 2014, p. 407). O autor cita como exemplos frases como “eu sou o Estado” e “eu sou o serviço público”, mas a manifestação desse “jogo duplo” nem sempre precisa ser tão óbvia. Por tratar-se de servidores, delegados e mandatários do público, os agentes encarnam o universal. Essa representação cria um espaço no qual eles podem se convencer, e convencer os outros, de que estão agindo em prol do interesse universal, quando, na

verdade, podem estar se apropriando do universal para a defesa de seus interesses particulares (Bourdieu, 2014, p. 407).

Nesse ponto vale o comentário de que os exemplos trazidos por Bourdieu (2014, p. 407) se referem inicialmente “aos delegados sindicais, [aos representantes] políticos, aos mandatários etc.”. Desse trecho, nota-se que o autor se refere principalmente ao que aqui entendemos como agentes políticos. No entanto, na sequência, o autor faz referência a “funcionários do público ” e a “encarregado dos alvarás de construção” (Bourdieu, 2014, p. 409), permitindo concluir que o autor tratava tanto dos agentes políticos quanto dos servidores/funcionários públicos, ambos sujeitos a esse jogo duplo. De toda forma, como já foi mencionado anteriormente, há uma zona cinzenta entre essas duas classificações e, quanto mais alto o posto ocupado pelo burocrata (aqui entendido o servidor público), mais ele se aproxima do *habitus* e se sujeita à lógica do campo político.

Sobre a apropriação privada do universal, Bourdieu (2014, p. 408), a contrassenso, defende que ela pode fazer progredir o universal:

é melhor uma transgressão que [assume a] máscara do universal do que uma transgressão pura e simples. [...] A transgressão que se mascara em nome do universal contribui um pouco para fazer avançar o universal [na medida em que] será possível utilizar o universal contra ela para criticá-la...

A relevância dessa anotação reside no fato de que a proposta de solução consensual, uma vez homologada pelo Plenário do TCU, se revestirá de caráter universal e oponível a todos. Uma vez que a fundamentação da proposta de solução, em conformidade com o *habitus* burocrático, deve buscar a representação do universal, é pelo próprio apelo ao universal que se torna possível contrapor ou debater a pretensão de universalidade contida na solução proposta.

3 ANÁLISE DA IN 91/2022 E DOS PROCESSOS DA SECXCONSENSO À LUZ DA TEORIA DE PIERRE BOURDIEU

Este terceiro capítulo marca a pesquisa empírica, dedicando-se à análise da práxis institucional do Tribunal de Contas da União (TCU) no que concerne ao procedimento de solução consensual, formalizado pela Instrução Normativa nº 91/2022 (IN 91/2022), e às evidências empíricas extraídas dos processos conduzidos pela Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso). A finalidade precípua é submeter este novo modelo de solução de controvérsias na Administração Pública Federal à luz da Sociologia Reflexiva

de Pierre Bourdieu, estabelecendo, assim, um diálogo crítico entre a teoria sociológica e a realidade do controle externo federal brasileiro.

O percurso analítico trilhado nos capítulos anteriores forneceu a fundação conceitual indispensável para esta etapa. O Capítulo 1 estabeleceu o campo de estudo ao apresentar os métodos autocompositivos aplicados à Administração Pública e as bases normativas que culminaram na IN 91/2022. Nesse primeiro momento, restou clara a necessidade de o Estado brasileiro incorporar instrumentos modernos para a solução de litígios complexos, reconhecendo-se as limitações do modelo puramente adversarial e sancionador. Foi delineado o *locus* institucional da SecexConsenso, cujas características já apontavam para a hibridização e o tensionamento entre a função tradicional de fiscalização e a nova atribuição conciliatória.

O Capítulo 2 dedicou-se à estruturação do arcabouço teórico, fornecendo a chave de leitura sociológica para a análise subsequente. Foram explorados os conceitos centrais de Bourdieu: campo, *habitus*, capital (simbólico, burocrático, político e econômico) e poder simbólico. A compreensão de que o espaço social é segmentado em campos autônomos, regidos por lógicas próprias onde os agentes disputam o monopólio no exercício do poder, é crucial para a compreensão da dinâmica do processo normatizado pela IN 91/2022.

Em particular, a compreensão de que o Estado é um metacampo acima dos outros, dotado de um poder simbólico tal que lhe permite regular o funcionamento dos demais campos sociais e de nomear e instituir a realidade, será o pilar para interpretar as dinâmicas de poder manifestadas nos processos da SecexConsenso. Isso se deve ao fato de que, por ser um campo, o próprio Estado é um espaço de lutas por posições e pelo poder de instituir o discurso legítimo.

A presente etapa, portanto, faz uma conexão entre esses dois eixos, que será importante para responder ao problema de pesquisa desta dissertação. O objeto empírico (a IN 91/2022 e os processos da SecexConsenso) será confrontado com a ferramenta teórica (a sociologia reflexiva de Pierre Bourdieu), com o objetivo de aferir: i) em que medida o processo indica uma dinâmica mais próxima da conciliação do que da mediação e ii) de que forma se manifestam os *habitus* dos campos burocrático, político e econômico nos procedimentos de solução consensual, tanto em nível normativo quanto concreto.

Esta análise será dividida em duas grandes partes: a primeira se debruçará sobre a análise da IN 91/2022 com enfoque cada etapa do procedimento (admissibilidade, formação da Comissão, construção da proposta de solução e aprovação final do acordo); e a segunda, na pesquisa empírica,

utilizando os dados da SecexConsenso (casos de inadmissão, taxas de participação do ente privado, julgamento final pelo Plenário) para verificar *in casu* a dinâmica do processo.

Cada um desses objetos (a norma e os casos) será analisado conforme os dois objetivos da pesquisa. Sob a primeira perspectiva, a buscar-se-ão elementos que permitam a classificação do procedimento como mediação ou conciliação. Essa distinção é útil porque as duas modalidades de autocomposição se pautam em princípios e papéis ligeiramente distintos para o terceiro interventor e para as próprias partes. A outra frente de pesquisa terá como objetivo identificar, na prática e na estrutura do procedimento, as lógicas, os *habitus* e os capitais característicos dos campos político, burocrático e econômico, confirmando e aprofundando o referencial teórico. As duas frentes serão conduzidas simultaneamente, para evitar análises repetidas sobre o mesmo documento.

Como contexto para essa pesquisa, nota-se que o próprio Tribunal se preocupa com as pressões externas que podem surgir sobre a Comissão ao longo do processo. Conforme uma pergunta respondida pelo próprio Tribunal de Contas da União (2023) em sua página da internet (grifos do original):

Como os auditores da SecexConsenso estão protegidos de pressões externas, sejam políticas ou técnicas?

A escolha dos processos que serão objeto de solução consensual depende do requerimento dos atores legitimados, conforme previsto na IN 91/2022, e os pedidos passam por exame de admissibilidade, com base em critérios objetivos.

Além disso, os processos somente têm sequência na Casa, com formação de comissão, caso todos concordem em participar, seguindo o princípio da voluntariedade, que rege os processos autocompositivos.

Os auditores da SecexConsenso, assim como os demais auditores da Casa, possuem independência funcional para conduzir as comissões, seguem parâmetros de julgamento e ceticismo profissional em suas análises, sendo também sujeitos ao código de ética da instituição.

A composição da comissão, com participação da unidade de auditoria especializada e das partes afetas à controvérsia, a própria dinâmica de ter de haver consenso na tomada de decisão, além das instâncias supervisora e revisora na SecexConsenso, são elementos relevantes que concorrem para a lisura de todo o processo.

Assim, mais de um auditor do TCU participa da comissão, dividindo as responsabilidades, e o mesmo rito processual dos demais processos está presente, havendo manifestação do diretor e secretário e, ainda, parecer do MPTCU. Depois disso, há sorteio de relator e deliberação do Plenário.

Em outro sentido, o Tribunal também responde sobre o risco de cogestão (Brasil, Tribunal de Contas da União, 2023):

Há risco de cogestão?

Em relação ao receio de vislumbrar o TCU como cogestor de determinado ato administrativo, a solução consensual, depois de aprovada, será implementada pelos órgãos e entidades públicas competentes, que, ao final, serão as responsáveis pelo aperfeiçoamento do ato jurídico. Assim, a mera participação do TCU na construção da solução consensual não o torna cogestor, pois não será ele a impor uma forma de atuar, tampouco executar atos administrativos por sua iniciativa.

Essas duas perguntas, apesar de terem preocupação distintas, até antagônicas, revelam que é necessário cuidar da preservação da autonomia do campo burocrático, seja para evitar ingerência do TCU sobre outras instituições, seja para evitar que pressões externas, que podem vir dos campos político e/ou econômico, influenciem na decisão dos servidores públicos que participam desse processo de solução consensual.

A relevância deste estudo empírico reside em sua capacidade de transpor a teoria do plano abstrato para a análise de um fenômeno jurídico e social concreto, a partir da sociologia de Bourdieu. Ao investigar como os agentes desses campos se movem e interagem em uma arena específica, o processo de solução consensual, será possível compreender de que maneira o Estado moderno e, mais especificamente, o Tribunal de Contas da União, exerce seu poder em um contexto de interdependência com os setores público e privado. A partir de agora, inicia-se a análise do primeiro ponto da pesquisa, focando nos elementos que classificam o processo de solução consensual do TCU.

3.1 CLASSIFICAÇÃO DO PROCEDIMENTO

A classificação da natureza do procedimento de solução consensual do TCU é, na verdade, o ponto central deste trabalho, pois ela tem extrema relevância prática e teórica para a análise que se procederá. Como mencionado na Seção 2.1.2, não existe sequer um consenso entre os operadores do direito sobre: o que é nem sobre o que deveria ser a mediação; nem sobre a possibilidade de ações avaliativas por parte do mediador em uma mediação. Assim, ainda persistem as questões principais: o procedimento do TCU é um processo de mediação? Senão, qual a natureza desse procedimento?

Essa tentativa de classificação impõe os desafios típicos do ato de classificar, que é como enquadrar objetos que, se analisados detalhadamente, “são de tudo um pouco”. Assim, podem existir argumentos de que o procedimento não se resume a isso ou que “nem sempre é assim”. Por óbvio, as manifestações do procedimento são variadas, o que não deveria impedir uma classificação do objeto segundo sua manifestação típica ou mais corrente. Tendo em mente que classificações

devem vir acompanhadas de certa flexibilidade, pois sem ela não é possível esse agrupamento, segue-se a essa análise sob os modelos propostos por Riskin e por Luis Alberto Warat e seguido Alexandre Araújo Costa, apresentados anteriormente.

Segundo a classificação de Riskin e com base nos exemplos trazidos pelo próprio autor, pode-se classificar o procedimento de solução consensual do TCU como dedicado à resolução de problemas de média abrangência e no qual há uma intervenção maior do mediador, que desempenha um papel avaliativo. Média abrangência porque, por um lado, o objetivo do procedimento ultrapassa apenas resolver “quanto uma parte deveria pagar a outra”, mas também não é tão amplo e genérico como “melhorar as condições de uma comunidade”⁶ (Riskin, 1996, p. 17), destinando-se a compor os interesses das partes para a resolução do litígio. Por sua vez, a maior intervenção do mediador, que ao final do processo deve ser manifestar sobre a solução, consta explicitamente da IN 91/2022, art. 7º, § 6º.

No modelo proposto por Warat, seguido por Costa (2004, p. 178), o procedimento do TCU se enquadraria como conciliação, uma vez que os conflitos enfrentados pelo processo não detêm a necessária dimensão emocional para que seja classificado como mediação. Destaca-se que esse elemento é muito importante para os autores, para quem a função da mediação é intervir no aspecto emocional do conflito, não apenas buscar o acordo ou negociar interesses.

Nota-se que esse conceito de mediação é muito mais aplicável a conflitos envolvendo pessoas naturais, e não pessoas jurídicas ou instituições. Novamente, poder-se ia alegar que o procedimento de solução consensual também objetiva ou, pelo menos, tem como efeito secundário o resgate das relações, mas seria idealista imaginar que o processo tem esse objetivo ou tem um grande impacto transformador sobre relações a ponto de poder ser classificado como mediação, na visão desses autores.

Também cabe uma reflexão sobre a possibilidade de o coordenador da Comissão, representante do TCU, oferecer sugestões acerca de possíveis soluções para o problema enfrentado no processo. A princípio, tais sugestões são, sim, forma de intervenção do mediador no processo. No entanto, como mencionado na Seção 2.1.2, o Manual de Mediação do CNJ permite uma posição

⁶ One continuum concerns the goals of the mediation. At one end of this continuum sit narrow problems, such as how much one party should pay the other. At the other end lie very broad problems, such as how to improve the conditions in a given community or industry (Riskin, 1996, p. 17).

propositiva por parte do mediador, quando solicitado pelas partes e quando a experiência do mediador justificar tal intervenção.

Vistos os benefícios da solução consensual e os benefícios de o próprio TCU acompanhar *pari passu* a decisão administrativa (que se mantém na competência das partes), conferindo, entre outros, segurança jurídica à solução, a reflexão necessária para avaliar a possibilidade, em abstrato, dessa intervenção é: tende a ser do interesse das partes uma posição mais propositiva do TCU e, conseqüentemente, de seus representantes? Depois, considerando que a solução precisa da aprovação do plenário do TCU para que possa gerar efeitos: os representantes do TCU detêm conhecimento e experiência suficientes, tanto sobre o tema quanto sobre o funcionamento do Tribunal, para fornecerem contribuições efetivas e agregadoras?

Essa discussão foge ao objeto deste trabalho, mas, em juízo preliminar, entende-se que, à luz das competências do TCU, de nenhuma maneira abandonadas no processo de solução consensual, uma posição propositiva se alinha à necessária posição avaliativa do TCU sobre a proposta de solução.

A presente análise, diante do debate doutrinário e da prática observada no sistema jurídico brasileiro, posiciona-se no sentido de classificar o procedimento de solução consensual do TCU como conciliação. Alternativamente, em consonância com a visão do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o processo pode ser equiparado à mediação avaliativa. Tal similitude justifica-se pelo fato de ambos os institutos compartilharem a intervenção de um terceiro imparcial, cuja função é propor alternativas para a solução do conflito. No entanto, é válido ressaltar que parte da doutrina associa a mediação a um caráter mais subjetivo e transformador da relação entre as partes, distinguindo-a de uma abordagem exclusivamente dedicada à resolução pragmática do conflito.

Este autor não entende haver hierarquia, *a priori*, entre conciliação e mediação nem entre os “modelos de mediação” (facilitadora ou avaliativa), não devendo haver estigma sobre essa classificação. A depender da situação, uma se mostrará mais adequada do que a outra. A mediação é um método que foca menos na “culpa” ou no “direito” e mais na responsabilidade compartilhada pela construção de um novo caminho. A mediação é particularmente eficaz em conflitos complexos interpessoais e subjetivos, como disputas de família, questões comunitárias ou societárias, onde o rompimento do diálogo é mais danoso do que a própria disputa.

Por sua vez, na conciliação, o conciliador atua de maneira mais direta, quase como um facilitador do acordo. Ele não apenas ouve as partes, mas também pode sugerir soluções e até

mesmo opinar sobre a provável decisão jurídica, buscando um encerramento rápido e eficiente o problema que aflige as partes. Por isso, para a resolução de problemas de cunho institucional e jurídico, no âmbito da Administração Pública onde impera a racionalidade, a objetividade e a impessoalidade de regime jurídico público, a conciliação se mostra mais ideal e eficiente.

No caso em questão, o TCU detém a competência para exercer o controle externo das contas públicas, emitindo, inclusive, julgamento sobre elas. Por essa razão, entende-se haver pouco espaço para uma mediação puramente facilitadora, sendo inevitável, à luz de seu papel institucional, que o TCU, como condutor do processo, exerça uma avaliação sobre o procedimento e seu resultado. Assim, este trabalho considerará o processo de solução consensual do TCU como conciliação, data vênha visões outras que podem classificá-lo como mediação, “facilitação” *lato sensu* ou como um processo administrativo tradicional, somente mais dialógico e participativo.

Após essa conceituação mais abstrata do processo de solução consensual como conciliação com base na doutrina pesquisada, na seção seguinte será feita uma descrição mais minuciosa do procedimento instituído pela IN 91/2022, com o objetivo não só de melhor compreender o processo, mas também para identificar os elementos que possam confirmar o ato de classificação deste procedimento.

3.2 Descrição geral da IN 91/2022 do Tribunal de Contas da União

A norma de referência, IN 91/2022, foi explorada inicialmente na Seção 2.2.2, mas agora será descrita de maneira mais minuciosa para cumprir os objetivos desta pesquisa. A Instrução Normativa TCU nº 91/2022, que estabelece o procedimento de solução consensual no âmbito do Tribunal, serve como o regramento fundamental do novo campo de interações, e sua análise detalhada é indispensável.

A Solicitação de Solução Consensual (SSC) é o instrumento que dá início ao procedimento de solução consensual dentro do TCU. A IN 91/2022 estrutura o processo em fases delimitadas: a admissibilidade, a constituição da Comissão, a elaboração da proposta de solução e a homologação pelo Plenário, cada uma delas funcionando segundo um filtro técnico e hierárquico.

A etapa de admissibilidade é o primeiro mecanismo de controle do campo burocrático, atuando como um filtro que regula o acesso ao espaço de negociação. O rol de legitimados para requerê-la é relativamente restrito, o que se constitui como o primeiro e fundamental mecanismo de

controle de acesso ao procedimento, reservado à solução de controvérsias de grande materialidade e relevância pública.

O rol é composto pelas autoridades com prerrogativa para formular consultas ao TCU⁷ (o que inclui, por exemplo, o Presidente da República, presidentes das Casas do Congresso Nacional, presidentes de tribunais superiores, entre outros), somadas a duas categorias específicas: os dirigentes máximos de agências reguladoras federais e Ministros-Relatores de processos em tramitação no TCU, desde que a matéria objeto da SSC esteja relacionada ao processo sob sua relatoria (art. 2º da IN 91/2022).

Essa delimitação visa garantir que apenas questões estratégicas, de alta materialidade e relevância, sejam submetidas ao rito de solução consensual. Além disso, a presença de Ministros-Relatores entre os legitimados permite ao próprio campo burocrático utilizar esse rito como uma ferramenta de gestão de seus próprios processos em curso, reconhecendo a complexidade de certas questões que demandam uma solução cooperativa.

O art. 3º estabelece os requisitos formais e materiais que devem acompanhar a SSC, destacando a necessidade de elementos que sustentem a tese da solução consensual: a identificação clara da controvérsia e das partes envolvidas, a apresentação de pareceres técnico e jurídico sobre a matéria, e a manifestação de interesse na solução consensual quando se tratar de requerimento realizado por Ministro-Relator. Após o recebimento do requerimento, a SecexConsenso é responsável pela análise prévia de admissibilidade, por meio da qual é analisada a conveniência e a oportunidade da admissibilidade da solicitação com base nos seguintes critérios: relevância e urgência da matéria; quantidade de processos de SSC em andamento; e capacidade operacional

⁷ Art. 264 do RITCU. O Plenário decidirá sobre consultas quanto a dúvida sus citada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:

- I – presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal;
- II – Procurador-Geral da República;
- III – Advogado-Geral da União;
- IV – presidente de comissão do Congresso Nacional ou de suas casas;
- V – presidentes de tribunais superiores;
- VI – ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente;
- VII – comandantes das Forças Armadas.

disponível. Nota-se uma preocupação em manter o processo alinhado à lógica da racionalidade burocrática de gestão de recursos eficiente e orientada a resultado.

O art. 6º detalha o rito de decisão: o exame prévio elaborado pela SecexConsenso é submetido ao Ministro-Presidente do TCU. Caso o objeto da controvérsia já esteja sendo tratado em processo(s) em tramitação no TCU, além da manifestação do Ministro-Presidente favorável à admissibilidade, é necessária a ratificação do(s) relator(es) desse(s) processo(s). Essa exigência de ratificação funciona como uma importante proteção à autonomia dos Ministros-Relatores, assegurando que o novo procedimento não prejudique a condução dos processos em curso. Em caso de não admissão ou na falta da ratificação necessária, o processo é arquivado de imediato, sem recurso.

No caso de decisão e ratificação a favor da admissibilidade, a próxima etapa é a constituição da Comissão de Solução Consensual (CSC), conforme estabelece o art. 7º da IN 91/2022. A composição dessa Comissão é estruturalmente desenhada para garantir a representação técnica do TCU e o poder de decisão dos entes externos ao TCU.

A Comissão de Solução Consensual (CSC) é composta por:

- a. um servidor da SecexConsenso, que atua como coordenador da Comissão;
- b. um representante da unidade de auditoria especializada responsável pela matéria da controvérsia;
- c. um representante de cada órgão ou entidade da administração pública federal que tenha poder decisório sobre a controvérsia tratada.

A Comissão tem como objetivo elaborar uma proposta de solução no prazo de noventa dias, prorrogável por mais trinta, totalizando 120 dias (Art. 7º, § 4º). Um dos aspectos mais cruciais na composição e no funcionamento da CSC reside na exigência da aceitação unânime dos membros externos ao TCU e de pelo menos uma das unidades técnicas do Tribunal representadas na Comissão (Art. 7º, § 2º, c/c Art. 8º).

A exigência de unanimidade dos externos assegura o caráter consensual e implementável da solução, enquanto o requisito interno (aprovação por ao menos uma unidade técnica) estabelece um patamar mínimo de aceitação técnica dentro do próprio campo burocrático. Caso não seja possível obter consenso em torno dessa proposta, ao final do prazo, o processo também é arquivado.

Em caso de sucesso, a proposta de solução desenvolvida pela Comissão é encaminhada para análise do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), somente após a qual haverá a definição do relator, por sorteio ou por conexão. Essa é mais uma diferença em relação ao trâmite processual

típico no TCU: aos processos de SSC, por padrão, não é atribuído um relator até que exista uma solução consensual elaborada pela Comissão que cumpra os requisitos da IN 91/2022 para remessa ao Plenário. A designação do Ministro-Relator (por sorteio ou por conexão) ocorre somente após a proposta de solução ter sido elaborada. Esse é mais um mecanismo que tem como objetivo assegurar a segregação de funções entre a negociação do acordo e sua homologação, preservando a autonomia tanto da Comissão, na elaboração da proposta de solução, quanto do futuro Ministro-Relator, na formação da sua convicção e no julgamento da proposta.

A partir da avaliação inicial do Ministro-Relator designado para o processo, existem basicamente três cenários possíveis decorrentes da avaliação do Plenário do TCU:

- o Plenário pode aprovar a referida solução e autorizar a assinatura do termo de autocomposição pelo Ministro-Presidente, que o assina em nome do TCU;
- o Plenário pode rejeitar a proposta, resultando no subsequente arquivamento; ou
- o Plenário pode sugerir alterações na proposta original. Nesse caso, as alterações são submetidas à análise dos atores externos integrantes da Comissão para se manifestarem no prazo de quinze dias. Havendo a concordância de todos esses atores externos com essas alterações, ocorre a formalização do termo; caso contrário, o processo é arquivado.

Caso a proposta de solução seja homologada pelo Plenário do TCU e conte com a concordância de todas as demais partes do processo, o processo se encerra com a formalização da solução, firmada pelo Ministro-Presidente do TCU e pelos dirigentes máximos de cada entidade envolvida. Essa descrição detalhada dos mecanismos da IN 91/2022 servirá como base normativa para as análises conceituais de Bourdieu nas próximas seções.

3.3 Análise da IN 91/2022 quanto à classificação do procedimento e identificação do *habitus* burocrático

Uma análise detida da IN 91/2022 revela que, embora a norma empregue a expressão genérica "solução consensual", a estrutura do procedimento se alinha de forma mais consistente com o instituto da conciliação do que com o da mediação. Essa constatação não é meramente conceitual, mas sociológica, uma vez que a escolha por um modelo que pressupõe a intervenção ativa e avaliativa do terceiro (o TCU) é o reflexo direto da sobressalência do *habitus* burocrático do Tribunal neste espaço de autocomposição.

O *habitus* burocrático é o princípio gerador e unificador de práticas do campo do controle externo, manifestando-se como uma disposição internalizada tanto nos auditores quanto nos processos do TCU. Sua característica central é a adesão à racionalidade instrumental, que exige a formalização, a previsibilidade e a eficiência procedimental. Consequentemente, o procedimento de solução consensual não poderia ser concebido como uma mediação pura, cuja lógica focada na interpessoalidade e na transformação da relação entre as partes pressuporia uma informalidade e uma neutralidade incompatíveis com a vocação do controle externo.

A conciliação, em contrapartida, é um modelo mais adequado para a autocomposição envolvendo o Direito Público e o campo burocrático, pois permite a participação de um terceiro que detém a possibilidade de intervir e de sugerir uma solução, munido de capital técnico e de autoridade. Este modelo permite ao Tribunal manter o domínio sobre o conjunto de regras (o *nomos* do campo), garantindo que o consenso seja construído e chancelado pela técnica. O rigor procedimental, com o estabelecimento de prazos rígidos, de um exame prévio de admissibilidade, a necessidade de pareceres técnicos e, por fim, a necessidade de aprovação do Plenário, reflete essa prevalência do *habitus* burocrático sobre a fluidez e abertura idealizadas da mediação.

A IN 91/2022 não apenas define o rito; ela o desenha como um sistema de barreiras que visam a proteção da autonomia do campo burocrático contra as ingerências externas dos outros campos sociais. O preâmbulo da IN 91/2022 serve como a justificativa formal para a criação da nova sistemática, revelando, desde o início, a lógica do campo burocrático do TCU e a natureza do procedimento.

Ao se referir à necessidade de "definir procedimentos voltados à busca de soluções consensuais", por meio de um "processo de trabalho formal", o texto aponta para a formalização e para a racionalização do processo, características mais presentes na conciliação do que na mediação, esta eminentemente marcada pela ausência de procedimento formal.

A IN também contextualiza a sua criação em um movimento de modernização do controle, citando a Lei de Mediação e o decreto que privilegia "ações de prevenção antes de processos sancionadores". Esse movimento, por parte do TCU, pode ser compreendido como um esforço para adaptar e fortalecer o seu capital simbólico a uma nova realidade, sem abdicar de sua autoridade. O preâmbulo reconhece a necessidade de interagir com "gestores e particulares", evidenciando que, na visão do TCU, o campo burocrático já se encontra em um contexto de interdependência com os campos político e econômico.

A finalidade do processo é "acelerar e dar maior efetividade à ação do TCU", o que demonstra uma preocupação com a racionalidade instrumental e com a eficiência, atributos centrais do *habitus* burocrático. Essa busca por uma resolução célere e pragmática dos conflitos aproxima o processo em estudo à conciliação ao priorizar a objetividade na solução do problema ao invés da transformação da relação interpessoal, que depende muito do exercício da plena autonomia das partes.

Feita essa breve conexão entre os aspectos práticos desta pesquisa e os aspectos teóricos elaborados ao longo dos Capítulos 1 e 2, passa-se à análise dos aspectos da IN 91/2022 mais relevantes aos objetivos deste trabalho. A primeira etapa do processo que será analisada é o exame de admissibilidade.

Durante a etapa de admissibilidade, já se nota o primeiro filtro do procedimento, o momento em que começam a interagir os campos em questão (político, econômico e burocrático). Como se verá, pelo menos em nível normativo, a lógica do campo burocrático molda o processo e prevalece frente à lógica dos demais campos (como não poderia deixar de ser um processo conduzido no âmbito de uma instituição pública, eminentemente burocrática, responsável por interpretar e aplicar o Direito Público).

A IN 91/2022, ao discorrer sobre o exame de admissibilidade, já o posiciona de maneira mais alinhada à conciliação, por conta da formalidade procedimental (menos presente em processos de mediação). A busca pela racionalização do acesso ao espaço em questão (tanto ao processo quanto à Comissão de Solução Consensual) também reflete uma lógica burocrática de funcionamento. Nesse sentido, o processo não é universalmente acessível, mas exige uma solicitação formal feita por um rol restrito de agentes, todos ocupantes de altos cargos da República (art. 2º).

Outro ponto de destaque indica a interdependência entre os campos político e burocrático no processo de solução consensual: a restrição do rol de legitimados (art. 2º) e a grande relevância da matéria (arts. 3º e 5º) faz com que o processo atraia, além de agentes políticos propriamente ditos (como ministros de Estado), representantes que, embora servidores públicos, já ocupam uma posição hierárquica tal que é possível compreendê-los, pelo menos em alguma medida, como agentes políticos (Secretários de Ministérios, Superintendentes de Agências Reguladoras, titulares de Unidades Técnicas do TCU etc.).

Não existe sequer uma classificação doutrinária clara e consolidada sobre a linha que separa os agentes políticos de agentes administrativos, mas é difícil questionar que, quanto mais

elevada for a posição do agente na sua estrutura institucional, mais lhe será exigido operar também com o capital político. Assim, por não estarem submetidos de maneira unívoca às regularidades e à influência somente do seu campo de origem, esses agentes podem ser considerados “híbridos”, que transitam na zona cinzenta entre o campo político e o burocrático.

Nesses casos acima, de agentes “híbridos” que operam na interface entre os campos político e burocrático, o *habitus* é moldado tanto pela racionalidade técnica da burocracia quanto pela lógica estratégica da política. No contexto de solução consensual, esses agentes não apenas representam tecnicamente seus órgãos; eles carregam a força da decisão (muitas vezes política) e a capacidade de mobilizar recursos para direcionar a tomada de decisão ou a implementação final do acordo.

A existência desses agentes “híbridos” não se restringe à fronteira entre os campos burocrático e o político; ela se manifesta de forma intensa na interconexão entre todos os três campos de interesse. Quanto mais privilegiada for a posição do agente dentro de um campo, maiores as condições de ele se apropriar dos benefícios advindo da sinergia entre esse e os demais campos (como prescreve a lógica da apropriação desigual dos produtos da operação do campo).

A título explicativo, os agentes políticos (no caso, ministros de Estado), para implementarem uma política pública, garantir a viabilidade financeira de grandes projetos ou financiamentos de campanha, são dependentes dos agentes do campo econômico, devendo considerar, invariavelmente, a lógica do campo econômico em suas decisões. De modo recíproco, agentes com elevada influência no campo econômico (como proprietários e diretores de grandes corporações ou instituições financeiras), por deterem elevado capital econômico, possuem as condições para influenciarem o campo político e tendem a desenvolver a capacidade de converter esse capital econômico em capital político, essencial para manter o diálogo com as esferas decisórias governamentais, influenciar o arcabouço regulatório e obter concessões ou benefícios estratégicos.

A relação entre o campo econômico e o campo burocrático, notadamente no contexto da SecexConsenso, apresenta maior complexidade, sendo menos direta do que as interações anteriores. A relação de dependência do campo econômico em relação ao campo burocrático é mais linear: o agente econômico, ao se vincular contratualmente à Administração Pública, necessita do aparato burocrático para a legitimação de seus interesses perante o interesse público, devendo adequar-se à lógica burocrática para o fiel cumprimento de normas e contratos. Contudo, a influência em sentido oposto, do campo econômico sobre o burocrático, opera de modo indireto: ela se dá tanto pela via

da influência do campo político sobre o burocrático quanto pela internalização da racionalidade econômica (a lógica da acumulação de capital) por parte dos agentes burocráticos.

É essa complexa e multifacetada interpenetração de capitais (em que cada agente precisa dispor, em graus variados, de um conjunto de competências pertencentes aos demais campos) que define a natureza dos processos conduzidos pela SecexConsenso. Tais disputas exigem que os agentes envolvidos sejam versados nas lógicas e linguagens dos campos distintos, o que transforma o procedimento consensual em um verdadeiro espaço de luta entre agentes de *habitus* heterogêneos, pois ocupantes de posições significativamente distantes em seus campos.

A instituição do procedimento de solução consensual reconhece que a resolução de controvérsias de alta complexidade transcende a mera aplicação de critérios técnicos objetivos e que a implementação de soluções efetivas para essas controvérsias exige a validação e a capacidade de execução dos setores político e econômico. Assim, esse procedimento permite essa influência mútua entre campos ao estabelecer uma conexão direta entre a burocracia, o capital e a política.

No entanto, idealmente essa interconexão não acontece de forma livre ou desestruturada, devendo se submeter ao filtro burocrático da IN 91/2022. Assim, a presença desse agente “híbrido” não desvirtua a natureza conciliatória do processo; pelo contrário, reforça-a, pois demonstra que, neste tipo processual, a única forma de o capital político se legitimar e alcançar a segurança jurídica necessária é submetendo-se ao ritual de conversão e de validação imposto pelo *habitus* burocrático do controle externo.

Nesse sentido, dando sequência à análise da IN 91/2022, o exame de admissibilidade (art. 3º e art. 5º) também exige que a solicitação seja fundamentada por uma série de elementos que evidenciam o caráter técnico e avaliativo do processo. A necessidade de "pareceres técnico e jurídico sobre a controvérsia" (art. 3º, II) estabelece que a entrada no campo consensual exige a adesão à linguagem e às “regras do jogo” do campo burocrático.

Essa exigência de pareceres formais é uma manifestação do *habitus* burocrático em dois sentidos: primeiro, pela formalização e documentação, que possibilita a transparência e permite a *accountability*; segundo e mais importante para a tese de autonomia, pela tecnicidade inerente à racionalidade burocrática, que prescreve a tomada de decisão com base em critérios técnicos que buscam a objetividade, impessoalidade e o respeito às normas. Ao exigir que a demanda seja traduzida para o idioma da técnica e do Direito, o TCU submete as lógicas dos campos político e econômico (que operam, respectivamente, com o capital político e o capital econômico) à lógica que domina o seu próprio campo.

A prerrogativa de decidir sobre a "conveniência e a oportunidade" da demanda, conferida ao Presidente do TCU (e ao Ministro-Relator, quando há conexão - art. 6º), é o exercício direto do poder simbólico do Tribunal, conforme a teoria de Bourdieu. Em um campo dominado pelo *habitus* burocrático, a posição hierárquica é determinante, e a capacidade de autorizar ou arquivar um processo funciona como um mecanismo de monopolização da legitimidade decisória nesta fase inicial.

O ato de condicionar a admissibilidade à ratificação de Ministro-Relator de processo conexo (art. 6º, § 1º) é particularmente revelador do mecanismo de poder interno nas regras de funcionamento do TCU. Demonstra-se que a autonomia a ser preservada não é apenas a externa (frente aos campos político e econômico), mas também interna, assegurando que o capital simbólico de um Ministro (manifesto na prerrogativa de decidir sobre o processo) não seja violado por uma decisão administrativa de outro.

Na etapa da admissibilidade, a In 91/2022 se preocupa em preservar a independência do campo burocrático também em relação com o campo econômico. A norma revela que a participação de representantes de particulares, que detêm capital econômico e utilizam-no para influenciar no desenho da solução para a controvérsia, está condicionada à análise do Tribunal, não sendo direito subjetivo a sua participação no processo (Art. 7º, § 2º).

Essa imposição é o ato de controle de fronteiras que garante a autonomia do campo burocrático, pois é o Tribunal quem dita em que condições o capital econômico pode entrar no espaço de negociação. Se o campo burocrático não regulasse esse acesso e as regras do jogo, correria o risco de ter a sua lógica técnica e legalista dominada pela lógica utilitarista e de maximização do lucro inerente ao campo econômico.

A Comissão, portanto, torna-se o espaço onde o capital político dos agentes externos (Secretários de Ministérios, Diretores e Superintendentes de Agências Reguladoras) e o capital econômico (no caso de envolvimento de particulares) são submetidos ao escrutínio da lógica burocrática do TCU. É o espaço onde a força da vontade política e econômica só se legitima após ser traduzida para a linguagem da técnica e da legalidade.

A estrutura da Comissão de Solução Consensual (CSC) é outro elemento relevante para classificar o procedimento como conciliação. O art. 7º da IN 91/2022 estabelece que a Comissão deve ser composta por auditores do próprio TCU e, em seguida, que essa Comissão deve "elaborar proposta de solução" (art. 7º, § 4º). Esta formulação é sociologicamente significativa: a solução não emerge apenas do diálogo e da livre manifestação de vontade das partes, mas é o produto de uma

construção que conta com a participação do Tribunal, que colabora ativamente da construção da solução emprestando seu conhecimento técnico e jurídico por meio de no mínimo duas de suas Unidades Técnicas.

A autonomia do campo burocrático se manifesta também na seleção dos agentes que compõem a Comissão. A designação dos representantes do TCU pela Secretaria-Geral de Controle Externo (Art. 7º, caput) é um mecanismo de reprodução do *habitus*. Ao selecionar auditores que, presumivelmente, internalizaram as disposições e a ética de controle do Tribunal, a Instituição garante que a sua representação na CSC seja uma extensão fiel da sua racionalidade.

A presença de um terceiro interveniente que atua como coordenador do processo e que não pode ser totalmente neutro ao mérito da questão em razão de sua função como auditor do Tribunal de Contas da União (TCU), responsável pela fiscalização da administração pública federal e por garantir que a solução não viole a legalidade e o interesse público, distancia o procedimento da lógica da mediação, a qual pressupõe uma maior imparcialidade e um maior desprendimento em relação ao mérito da solução ou do acordo.

A participação ativa dos auditores do Tribunal de Contas da União (TCU) é crucial para a eficiência processual, dada a sua competência para emitir parecer de mérito sobre a proposta de solução consensual (art. 7º, § 6º). Por deterem um conhecimento aprofundado do *nomos* do campo burocrático do Tribunal e por internalizarem a racionalidade técnico-instrumental, são essenciais na fase de construção da solução. Sua participação assegura que o acordo proposto esteja em consonância com a lógica burocrática que rege os processos do TCU e deve guiar o interesse público, aumentando a probabilidade de aprovação da solução pelo Plenário do TCU. Não custa reforçar que a submissão do mérito do acordo à análise desses auditores reforça a distinção do processo de solução consensual em relação a um modelo de mediação pura.

Desta feita, o produto da Comissão é uma proposta de solução que exige não somente o consenso das partes externas ao TCU, mas também a aprovação de "ao menos uma das unidades representantes do TCU" (art. 8º, caput). Essa exigência promove a autonomia do campo burocrático e, visto que o rito de manifestação das unidades internas deve contemplar a "opinião do auditor, do diretor e do titular das respectivas unidades", evidencia que a manifestação dessas unidades técnicas continua regida pela hierarquia interna e pelo *habitus* do Tribunal.

A existência de prazos curtos e rígidos (90 ou 120 dias) evidencia o foco no resultado e na eficiência da atuação do Tribunal, buscando-se uma solução rápida e técnica para evitar o prolongamento do conflito. Essa é uma característica marcante da conciliação e da lógica

burocrática, que prega o uso dos meios mais eficientes (resultado/tempo) para atingir os objetivos da organização. Essa imposição de uma restrição temporal distancia o procedimento do espírito idealista da mediação. Enquanto a mediação idealmente adota um tempo orgânico, voltado à transformação da relação entre as partes (o que exige flexibilidade e informalidade), a conciliação do TCU impõe um tempo de resultado.

Ao impor o seu tempo (aqui não somente para a elaboração, mas também para a análise e possível homologação da solução), o TCU, como dominante do campo burocrático nesta situação, impõe aos agentes dos campos político e econômico se adaptarem à sua lógica temporal. O campo político, com sua lógica temporal cíclica (ligada a mandatos e eleições), e o campo econômico, com sua lógica temporal utilitarista (que se preocupa com o retorno econômico sobre o investimento em um dado período temporal, associando tempo a dinheiro), precisam se submeter à temporalidade da burocracia para participarem do processo e da construção da solução.

Após a conclusão dos trabalhos da Comissão, a proposta de solução é encaminhada ao Ministério Público junto ao TCU e, depois, ao Ministro-Relator designado que remeterá suas considerações ao Plenário (arts. 8º e 9º). Nota-se que a proposta, mesmo que fruto do consenso na Comissão, não se torna um acordo final sem a chancela de outras instâncias hierárquicas do TCU, mais notadamente do Plenário.

Isso demonstra que o poder de nomear (p. ex. o que é interesse público e inadimplemento contratual), classificar (entre vantajoso e não vantajoso, jurídico e antijurídico) e de instituir a realidade (fazer ou permitir surgir um acordo com efeito jurídico *erga omnes*), ou seja, o poder simbólico, na concepção de Bourdieu, está concentrado no Plenário do Tribunal. Assim, a transição da proposta de solução da Comissão de Solução Consensual (CSC) para o Plenário do TCU não é um mero trâmite processual; é um ritual de instituição que confere ao acordo a legitimidade universal do campo burocrático.

Essa conversão em solução legítima operada pelo poder simbólico do TCU opera em duas etapas: na manifestação do Ministério Público junto ao TCU e na avaliação pelo Plenário do TCU. Após a conclusão do trabalho da Comissão, a proposta de solução é encaminhada ao Ministério Público junto ao TCU para que se manifeste sobre a proposta e depois ao relator designado que remeterá suas considerações sobre a proposta ao Plenário do TCU (arts. 8º e 9º). O MPTCU, ao atuar como fiscal da lei e da ordem jurídica, empresta seu capital jurídico ao processo, reforçando o caráter técnico e impessoal da solução que foi desenhada. Essa manifestação é um primeiro ato de

legitimação jurídica, um pré-requisito simbólico que assegura a coerência do acordo com o *habitus* do campo do jurídico e, indiretamente, burocrático.

Por fim, a prerrogativa do Plenário de "sugerir alterações na proposta de solução" (Art. 11) demonstra que o desenho final da solução não compete às partes externas, mas sim ao Plenário do Tribunal. Este é o traço mais contundente do caráter conciliatório e da prevalência do campo burocrático no plano normativo, pois o Plenário pode utilizar seu poder simbólico para impor a sua ótica de legalidade e de interesse público, conforme o seu *habitus* de controle. No entanto, como se verá, esse poder conferido ao Plenário não se traduz automaticamente na supremacia do *habitus* burocrático ao longo do processo de solução consensual.

A norma estabelece um ponto de equilíbrio interessante: a discordância dos membros externos (associados aos campos político e econômico) com as alterações propostas pelo Plenário resulta no arquivamento do processo, sem maiores consequências (art. 11, § 2º). Essa possibilidade do processo traduz-se em um equilíbrio salutar para um processo dessa complexidade, dessa relevância e com esse caráter ainda inovador. Nessas circunstâncias, a natureza do processo permite sua caracterização como dotado de voluntariedade atenuada ou de coerção regulada.

A autonomia dos agentes externos é preservada, mas em um formato negativo e subordinado. Resume-se a um poder de veto que acarreta a manutenção do *status quo* anterior à instauração do procedimento de solução consensual, sem o benefício da chancela e da segurança jurídica do Tribunal. Assim, os agentes do campo político e do campo econômico podem manifestar sua dissensão e recusar a solução após as alterações, mas sua capacidade se restringe a aceitar ou rejeitar a versão final do TCU, não podendo propor uma terceira via ou negociar modificações adicionais.

Ao manter para si o poder simbólico da última palavra sobre o acordo, o TCU garante a sua autonomia e tende a, indiretamente, preservar a integridade do campo burocrático dificultando que o capital político e o capital econômico dos agentes envolvidos no processo de solução consensual se sobressaíam ou imponham as suas contingências sobre ele. O Plenário detém todas as condições para garantir que o acordo esteja alinhado com o interesse público, a legalidade e a economicidade, princípios que constituem seu próprio *habitus* de controle.

A possibilidade de alterar o acordo pactuado entre as partes da Comissão é o traço mais contundente do caráter conciliatório (ou de mediação avaliativa) do processo, uma vez que, em uma mediação pura, o terceiro interventor não teria esse poder de modificar o acordo construído pelas partes; o acordo seria a manifestação soberana da vontade delas. No contexto do TCU, a

possibilidade de o Plenário modificar unilateralmente o texto negociado é o mecanismo de defesa final do *habitus* burocrático.

O processo de aprovação final do acordo de solução consensual constitui o ápice da luta de capitais. A aprovação pelo Plenário (por meio de Acórdão) é o ato de instituição por excelência, no qual o TCU utiliza seu poder simbólico para transformar o consenso obtido na Comissão em uma verdade jurídica universalmente reconhecida. O Acórdão, ao revestir o acordo da chancela máxima do controle externo, torna-o, no plano sociológico, indiscutível e irrevogável.

A formalização do acordo, que só tem validade após a assinatura do Ministro-Presidente do TCU (art. 12), materializa o poder simbólico do TCU (e, consequentemente, do Estado) e opera uma conversão de capitais: por meio dela, convertem-se os capitais político, econômico e burocrático empregados no processo de solução consensual em uma ‘verdade’ aceita por todos, que opera mudanças no ambiente institucional, jurídico e social. Portanto, a assinatura pelas autoridades máximas das entidades participantes não é um mero ato formal; é o ato que converte uma solução negociada (um produto de luta e de acordos entre os campos) em um ato oficial, legítimo e, portanto, ‘inquestionável’ no ambiente institucional e social.

O impacto dessa materialização do poder simbólico estende-se além da força cogente da parte dispositiva do Acórdão. A aceitação e a legitimidade dessa ‘verdade’ operam em níveis diferentes a depender de qual aspecto da solução está sendo analisado (menciona-se aqui o debate antigo sobre o alcance e teor da parte dispositiva da sentença). Por exemplo, a validade jurídica e a força cogente de um acordo aprovado e assinado pelo TCU são menos suscetíveis a questionamentos do que as premissas que fundamentaram sua aprovação. Não obstante, a manifestação formal de uma instituição como o TCU, detentora de grande capital simbólico, sobre a validade das premissas que orientaram essa decisão possui um considerável poder de influenciar a percepção dos demais atores sociais sobre as visões de mundo associadas ao resultado final do processo.

3.4 Análise dos processos de solução consensual coordenados pela SecexConsenso entre janeiro de 2023 e setembro de 2025

Os Capítulos 1 e 2 desta dissertação estabeleceram o arcabouço teórico-conceitual, delineando a relevância dos métodos autocompositivos na Administração Pública e introduzindo as ferramentas da Sociologia Reflexiva de Pierre Bourdieu, nomeadamente os conceitos de campo, *habitus* e capital. As Seções 3.2 e 3.3, por sua vez, dedicaram-se à análise normativa da Instrução

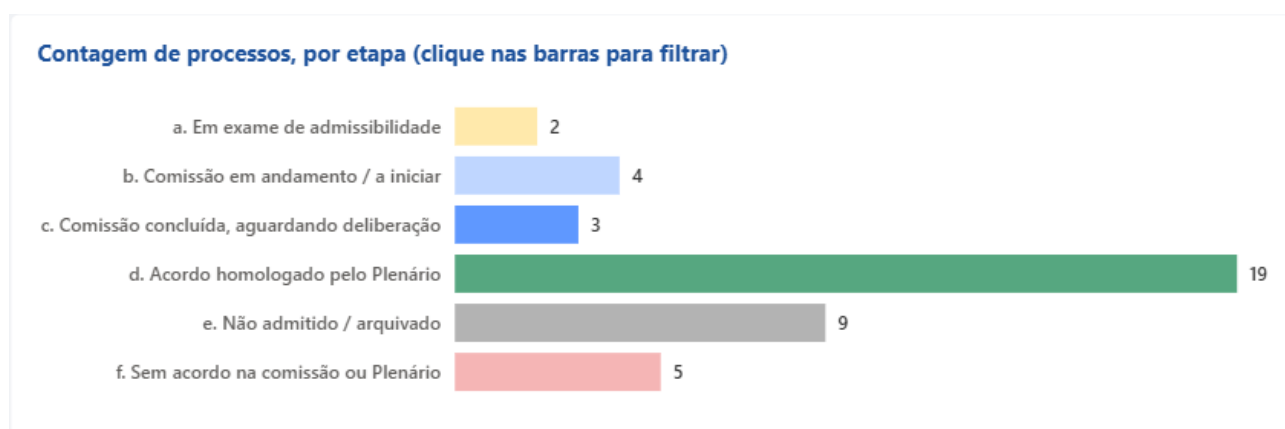
Normativa nº 91/2022 (IN 91/2022), demonstrando como essa Norma reflete o *habitus* burocrático e marca a natureza conciliatória do procedimento.

Esta análise revelou o desenho intencional da IN 91/2022: um processo formalizado que, embora abra as fronteiras para influências dos campos político e econômico, os submete sistematicamente à racionalidade técnico-burocrática e ao poder simbólico do Plenário do TCU. Compreendeu-se, portanto, que a IN 91/2022 pretende proteger autonomia do campo burocrático por meio de filtros como o exame de admissibilidade, a exigência de fundamentação técnica e jurídica, a participação ativa de auditores do TCU e a subordinação final do acordo à manifestação do Plenário. Contudo, a norma prescrita não revela a prática do processo.

A transição para a presente seção (3.4) marca, portanto, o momento de realizar a pesquisa empírica e confrontar as premissas teóricas e normativas com a realidade institucional. A análise dos casos concretos dos processos de solução consensual conduzidos pela SecexConsenso/TCU permitirá qualificar sociologicamente o procedimento. Se a norma sugere uma interação entre os campos político e econômico controlada e mediada pelo campo burocrático, o exame dos dados concretos permitirá verificar em que medida e sob que circunstâncias a IN 91/2022 está sendo seguida.

Por meio de pesquisa no site do TCU, na página da SecexConsenso (<https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual>), é possível consultar o estado de todos os processos de solução consensual até a presente data (setembro de 2025), que totalizam 42 processos, concluídos ou em curso, conforme a figura abaixo.

Figura 3 – Contagem de processos da SecexConsenso, por etapa processual



Com base nesse levantamento, será feita uma análise sobre como se manifestaram, nos casos concretos, três aspectos da norma que foram analisados na seção anterior: a discricionariedade do TCU no exame de admissibilidade, a participação de entidades privadas no processo e a posição

do Plenário frente à proposta de acordo elaborada na Comissão. A análise empírica terá como objetivos principais:

1. examinar a proporção de processos que não passaram pelo crivo da admissibilidade e as respectivas motivações, analisando-se se o exercício da discricionariedade do TCU no exame de admissibilidade e a estrita aplicação dos dispositivos normativos confirma a prevalência do *habitus* burocrático, qualificando o processo como conciliação;
2. inferir, na visão do próprio Tribunal de Contas da União, qual o grau de interdependência entre os campos (burocrático, político e econômico), por meio da análise da frequência de participação de entidades privadas nos processos, lembrando que essa participação depende de prévia avaliação do Tribunal; e
3. verificar se a posição do Plenário frente às propostas de acordo permite a qualificação do processo como conciliação, examinando-se a incidência de alterações e condicionantes nos Acórdãos de homologação.

Uma análise inicial desses processos revela que todos os processos seguiram o rito estabelecido para o exame de admissibilidade, contaram com a manifestação dos órgãos técnicos e jurídicos necessários e com a análise de algum auditor, seguida da análise do Diretor e do Secretário da SecexConsenso. Adicionalmente, todos os processos foram devidamente documentados e avaliados pela autoridade hierárquica competente em cada etapa processual (tanto na avaliação da proposta de acordo pelas Unidades Técnicas quanto pelo Ministério Público junto ao TCU e pelo Plenário do TCU).

Dessa forma, no que concerne a esses aspectos formais, o *habitus* burocrático manifestou-se de maneira sistêmica em todos os processos. Esta formalidade procedimental, o foco constante na avaliação técnica e a submissão rigorosa a uma hierarquia decisória, são características que qualificam o procedimento como conciliação e distinguem-no de uma mediação pura na qual a forma e a autoridade teriam um papel secundário em relação à autonomia das partes. A seguir, a análise prossegue com a investigação detalhada dos três aspectos da norma destacados na introdução, confrontando as previsões teóricas com as evidências dos casos concretos.

O primeiro aspecto a ser examinado é a preservação da autonomia do campo burocrático frente aos demais campos no momento do exame de admissibilidade. Conforme preconizado na análise da norma, a possibilidade de não admissão do processo é o indicativo mais forte da capacidade de autodefesa do campo burocrático frente aos demais campos que habitualmente participam da solução consensual. Sobre esse primeiro aspecto, o levantamento indica que apenas

seis processos não foram admitidos pelo TCU: os TCs 002.539/2023-3, 006.313/2023-0, 033.038/2023-6, 035.124/2023-7, 002.386/2024-0, 000.329/2025-8.

A análise empírica desses casos demonstra que, dos seis processos rejeitados, cinco foram arquivados por terem sido solicitados por autoridades que não constavam do rol de legitimados da Instrução Normativa (vício formal). Apenas um processo foi inadmitido por questões de mérito ou contextuais, que demandavam uma discricionariedade interpretativa mais ampla.

A rigorosa aplicação da norma e a minimização da margem discricionária interpretativa são características que qualificam o processo mais como conciliação do que mediação, pois reforçam o foco na regra, na objetividade e no controle procedimental. Dessa forma, o *habitus* burocrático manifestou-se de forma preponderante, não por conta da discricionariedade interpretativa sobre o mérito, mas sim pela estrita aplicação de um dispositivo normativo que oferecia pouca margem para interpretação diversa.

Este achado sugere que o filtro de admissibilidade serve, primariamente, como um mecanismo de blindagem formal do campo, sem, no entanto, exercer um filtro de mérito acerca de aspectos específicos do processo. Exemplos desses aspectos incluem: os riscos associados à celebração e à não celebração de um acordo; a maturidade da compreensão da controvérsia pelas instituições participantes da Comissão; e a viabilidade de construção da solução dentro do prazo estipulado.

Dando sequência à análise, o segundo aspecto empírico investigado refere-se à dinâmica de interdependência entre os campos e a participação dos agentes privados no procedimento de solução consensual. Embora a IN 91/2022 estabeleça que a participação do particular com interesse na controvérsia não é obrigatória, os dados levantados demonstram uma realidade distinta no plano da prática.

O levantamento revelou que todos os processos admitidos contaram com a participação ativa do ente privado que possuía relação jurídica com o Poder Público. Embora a admissão do particular dependa de uma decisão discricionária do TCU, a obrigatoriedade prática de sua presença indica o reconhecimento, por parte do Tribunal, de uma intensa interdependência entre os campos estatais (Burocrático e Político) e o campo Econômico, conforme detalhado no referencial teórico (item 2.2.1).

Essa participação é considerada necessária para a construção efetiva de uma solução que seja não apenas legalmente válida, mas também economicamente viável. Segundo esse

entendimento, a ausência do agente privado comprometeria a finalidade precípua do acordo, que é a superação da controvérsia e a restauração da prestação eficiente do serviço público.

Contudo, essa interpenetração de campos, embora necessária à exequibilidade do acordo, não se concretiza sem riscos e custos institucionais. A própria natureza do objeto deste trabalho reside justamente na análise da complexidade inerente a essa abertura, que pode culminar na imposição da lógica, da visão e do *habitus* dos campos político e econômico sobre a racionalidade técnica e sobre a impessoalidade do campo burocrático. É, portanto, nesse ponto de fricção que se afirma a relevância central deste estudo, ao impulsionar uma reflexão sobre os mecanismos que o campo burocrático pode utilizar para preservar a sua autonomia do campo burocrático e o controle sobre os resultados da conciliação.

O terceiro e último aspecto empírico analisado refere-se à posição assumida pelo Plenário do TCU frente à proposta de solução consensual elaborada no âmbito da Comissão. Conforme a análise da norma, o Plenário detém a prerrogativa hierárquica de rejeitar ou sugerir alterações e condicionantes ao acordo. O levantamento demonstrou que, até a presente data, nenhum processo com proposta de acordo construída na Comissão foi totalmente rejeitado pelo Plenário.

Este dado indica uma forte tendência do Plenário de seguir o entendimento da Comissão, especialmente quanto ao aspecto mais importante: a possibilidade de existir um acordo vantajoso para o interesse público. Indica, portanto, uma inclinação institucional voltada a tentar uma solução possível, mesmo na existência de potenciais divergências internas entre as unidades de seu corpo técnico.

Em prosseguimento à análise, verifica-se que, embora não haja, até o presente momento, precedente de rejeição integral do acordo pelo Plenário do TCU, as prerrogativas desse órgão colegiado manifestaram-se através do poder de modulação do conteúdo final: dos dezenove processos homologados pelo TCU, em sete deles o Plenário sugeriu alguma alteração ou estabeleceu alguma condicionante para a assinatura do termo (TCs 000.855/2023-5, 006.250/2023-8, 033.444/2023-4, 033.777/2023-3, 036.366/2023-4, 036.368/2023-7, 018.326/2024-2). Nos outros doze processos, as soluções propostas pela Comissão foram homologadas na íntegra (TCs 000.853/2023-2, 006.252/2023-0, 006.253/2023-7, 006.448/2023-2, 020.662/2023-8, 033.134/2023-5, 039.106/2023-3, 039.910/2023-7, 007.309/2024-4, 016.032/2024-1, 018.646/2024-7, 020.136/2024-2).

Já havia sido verificado, na análise da norma, que o corpo técnico do TCU poderia participar ativamente da construção da proposta de solução e que diversas instâncias distintas do

Tribunal devem se posicionar quanto ao mérito da a proposta de solução na etapa processual que lhes compete. A confirmação, nos casos concretos, de que o Plenário do TCU propõe alterações e condicionantes às propostas de acordo desenhadas pela Comissão é um elemento decisivo que qualifica o processo como conciliação. Adotando a premissa de que o TCU é uma instituição preponderantemente burocrática e abstraindo-se a discussão do item 2.2.1 sobre o *status* de agentes políticos dos ministros, o achado em questão também corrobora a prevalência da burocracia no processo.

No entanto, é crucial refinar a interpretação desse achado e analisar esse fenômeno respeitando a sua complexidade. O fato de a deliberação final acerca do acordo competir ao Plenário do TCU não pode ser interpretado, de forma simplista e automática, como a primazia da lógica burocrática sobre as lógicas econômica e política, principalmente levando-se em conta dois fatores: i) a exigência da concordância de apenas uma das Unidades Técnicas do TCU para que a solução seja remetida ao Plenário e ii) que o próprio Plenário do TCU é uma instância que opera na fronteira dos campos, ou seja, influencia e é influenciado também pelos campos político e econômico.

Por esse motivo, para se obter um diagnóstico mais preciso sobre a profundidade das influências mútuas entre os campos e para avaliar se a autonomia dos campos está sendo preservada em justa medida, torna-se imperativa uma análise mais detalhada dos casos conduzidos pela SecexConsenso, tanto em nível processual quanto de mérito, sendo essa uma sugestão para trabalhos futuros.

Por fim, a relevância desta pesquisa reside em identificar o estado atual do procedimento instituído pela IN 91/2022 e, juntamente com a construção teórica desenvolvida, elaborar alguns comentários sobre a dinâmica interna dos campos no procedimento de solução consensual. A preservação da autonomia dos campos constitui-se como um ponto essencial de análise, uma vez que as fronteiras dos campos não são dadas a priori, mas, antes, são constantemente redefinidas e objeto de disputas dentro do próprio campo. Nesse sentido, a noção de campo caracteriza-se por sua abertura, uma vez que, conforme Bourdieu, é "um espaço cujas próprias fronteiras estão realmente em questão no espaço levado em consideração" (Bourdieu, 2023, p. 31).

Embora o campo burocrático seja estruturalmente reconhecível, ele se fragmenta em subcampos que operam com uma lógica qualitativamente distinta. A autonomia relativa desses subcampos manifesta-se em condições de funcionamento singulares, as quais não podem ser inferidas pelo mero conhecimento do campo do qual se derivam. Conforme Bourdieu (2023, p. 40),

“suas leis de funcionamento são diferentes, elas não podem ser deduzidas do conhecimento do campo que o engloba: os objetivos são diferentes, assim como as formas de capital que funcionam nele”. No entanto, a noção de autonomia relativa implica que um campo sempre exerce influência sobre o outro em uma medida específica e mensurável. Desse modo, Bourdieu alega que seria possível, sim, calcular uma “espécie de integral ideal de todos os campos” (Bourdieu, 2023, p. 40).

Nesse contexto, “a noção de campo permite formular, a propósito de cada campo, questões gerais, mas é a experimentação e o trabalho que fornecerão o conjunto das respostas, em particular sobre os limites e as fronteiras” (Bourdieu, 2023, p. 32 e 33). Ademais, Bourdieu argumenta que o grau de abertura é um elemento de diferenciação crucial entre os campos. Enquanto alguns campos sociais possuem fronteiras rígidas, firmemente controladas pelos agentes dominantes, outros se caracterizam por fronteiras altamente permeáveis e indefinidas. Sendo assim, a autonomia, uma das propriedades definidoras do campo, não se constitui de forma estática, estando, a todo momento, sob disputa.

Bourdieu (2023, p. 32 e 33) destaca que uma das maneiras de identificar os limites de um campo é analisar o ponto em que o efeito de campo começa a se enfraquecer, ou seja, onde a “capacidade de produzir efeitos de campo e efeitos de dominação” diminui (Bourdieu, 2023, p. 32-33). É justamente nessas fronteiras que a “luta é particularmente quente”, razão pela qual a análise da dinâmica atual entre os campos, e sua comparação com a autonomia desejável para um campo específico, deve ser um exercício constante (Bourdieu, 2023, p. 32 e 33).

Esses foram os passos que, de maneira simplificada, este presente estudo pretendeu trilhar: desenvolveram-se os principais conceitos de Bourdieu e, na sequência, procedeu-se a uma experimentação com o objetivo de elaborar apontamentos sobre questões que contribuem com a definição dos “limites e fronteiras” dos campos no procedimento de solução consensual: a qualificação do processo entre mediação e conciliação e as características associadas a cada um desses tipos processuais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como escopo a análise do procedimento de solução consensual do Tribunal de Contas da União (TCU), instituído pela Instrução Normativa 91/2022 (IN 91/2022), sob a lente da sociologia reflexiva de Pierre Bourdieu. O objeto empírico da presente investigação consistiu na norma em questão e na dinâmica processual por ela estabelecida. A análise deste objeto

seguiu uma abordagem metodológica que articulou diferentes planos: a doutrina sobre os Métodos Adequados de Solução de Controvérsias (MASCs), a contextualização da Instrução Normativa 91/2022 no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) e o referencial abstrato da teoria sociológica de Bourdieu. Finalizou-se o estudo com a análise da norma concreta e dos casos conduzidos pela SecexConsenso, sob a luz do conhecimento teórico e contextual construído ao longo do trabalho.

O ponto de partida foi um breve estudo sobre a Justiça Multiportas e os Métodos Adequados de Solução de Controvérsias (MASC). Esses métodos representam um movimento de inovação no direito contemporâneo e surgem como uma resposta aos desafios enfrentados pelo sistema adversarial de resolução de disputas, como o excesso de litígios, a morosidade e a crescente complexidade social que se traduz no aumento da complexidade e da quantidade de demandas que são levadas ao Estado. Com base em dados públicos, concluiu-se que o Estado, sendo o maior litigante do país, enfrenta dificuldades para lidar com a vasta quantidade de controvérsias inerentes à gestão pública, o que gera ineficiências e custos sociais elevados.

Diferentemente do modelo heterocompositivo, que se baseia na decisão de um terceiro imparcial, os MASC, como a conciliação e a mediação, surgiram como alternativas que priorizam o diálogo, a cooperação e a participação direta das partes na construção de uma solução consensual. Nesse sentido, a adoção de métodos autocompositivos na Administração Pública apresenta-se como uma busca por modernização e maior legitimidade e efetividade nas decisões públicas. O Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle externo cuja função principal é a fiscalização da administração pública federal insere-se nesse contexto, ao instituir o procedimento de solução consensual.

Assim, como primeiro objetivo, este estudo se dedicou a caracterizar e diferenciar a mediação da conciliação. A hipótese subjacente a essa análise era a de que, embora a IN 91/2022 do TCU utilizasse a expressão genérica "solução consensual", a estrutura do procedimento, em sua essência, estaria mais alinhada às características da conciliação. A pesquisa empírica, por meio de uma análise detalhada da norma e dos casos concretos buscou verificar essa hipótese, examinando o papel e a postura do Tribunal nesse procedimento de solução consensual, o que permitiu um posicionamento mais claro acerca dessa problemática.

No entanto, demonstrou-se na seção 1.2.3. que a criação do procedimento de solução consensual no TCU, embora seja um instituto novo, não é uma ruptura total com as práticas que já vinham sendo adotadas e incentivadas na Corte de Contas. Essa inovação se alinha a um movimento

mais amplo do Tribunal, que já buscava privilegiar ações preventivas ao invés das punitivas. Esse movimento já vinha se consolidando por meio de instrumentos de controle concomitante, como o acompanhamento de processos de desestatização, disciplinado pela IN 81/2018, e pela ideia de construção participativa das deliberações do TCU, conforme a Resolução-TCU nº 315/2020. Assim, o procedimento de solução consensual é, portanto, apenas mais um passo no processo de modernização institucional em direção a uma justiça multiportas que possibilite, em situações específicas, uma atuação mais eficiente e célere do Tribunal.

Nesse contexto, este trabalho buscou responder, como problema de pesquisa, de que modo as características do procedimento de solução consensual do Tribunal de Contas da União favorecem a sua classificação como um processo de conciliação e como essa característica contribui para a preservação da autonomia do campo burocrático, conforme a sociologia reflexiva de Pierre Bourdieu. O trabalho teve como primeiro objetivo investigar a natureza do procedimento instituído pela Instrução Normativa 91/2022, a fim de classificá-lo, com base em critérios conceituais e doutrinários, entre mediação e conciliação.

O segundo objetivo, de cunho empírico e analítico, consistiu em: i) identificar, na estrutura e nas regras do procedimento, os elementos característicos dos campos político, burocrático e econômico, à luz da sociologia de Pierre Bourdieu; ii) mapear quais pontos da norma refletem o que se entende por *habitus* burocrático e analisar em que medida eles se associam também a características da conciliação; e iii) avaliar se os achados dessa análise normativa permaneceram presentes na prática do processo de solução consensual por meio da análise dos casos concretos conduzidos pela SecexConsenso.

A teoria de Pierre Bourdieu foi a ferramenta conceitual escolhida para analisar esse fenômeno, por sua capacidade de desvelar as dinâmicas de poder por trás dos fenômenos sociais e por oferecer um arcabouço teórico robusto para a análise das estruturas e processos sociais. Em sua teoria, a sociedade não é um todo homogêneo, mas um espaço de lutas e de poder, dividido em campos, espaços sociais estruturados, cada um com suas próprias regras e lógicas de funcionamento.

Cada campo molda e é moldado pelos agentes por meio do *habitus*, um conceito que Bourdieu define como um "sistema de disposições duráveis e socialmente construídas". O *habitus* é um conjunto de esquemas de percepção, de pensamento e de ação que os agentes internalizam ao longo de sua trajetória social e que funciona como uma espécie de "senso prático" a orientar as

ações dos agentes. Assim, a análise do *habitus* dos agentes que interagem em um certo campo é fundamental para entender o porquê de suas ações e de suas estratégias.

O *habitus* dos agentes tem como elemento direcionador as disputas que ocorrem no interior dos campos, disputas nas quais os capitais específicos do campo são o meio e o fim, ou seja, ao mesmo tempo os instrumentos e as recompensas. Para Bourdieu, o capital não se resume apenas ao capital econômico (dinheiro e bens materiais) existindo outros tipos de capital que influenciam na estrutura social: o capital cultural (conhecimento, títulos acadêmicos) e o capital social (redes de relações e contatos). Todos esses capitais podem ser convertidos no que Bourdieu denomina “capital simbólico”, a forma mais poderosa de capital, que representa a legitimidade, o reconhecimento e o prestígio que um agente ou uma instituição detém.

A relevância da aplicação da teoria bourdieusiana reside, portanto, na possibilidade de transcender a análise jurídica formal do procedimento de solução consensual do TCU, compreendendo-o não como um simples processo administrativo, mas como um novo subcampo social, moldado por regras próprias e marcado por uma interação nova e mais intensa entre os *habitus* e os capitais dos agentes oriundos dos campos político, econômico e burocrático, do que aquela observada em processos administrativos ‘típicos’.

Além desses conceitos principais, a pesquisa também resgatou algumas reflexões de Bourdieu sobre os campos burocrático, político e econômico, revelando que a lógica de acumulação de capital econômico não é puramente racional, mas é socialmente condicionada pelo *habitus* dos agentes. Ou seja, a depender das condições e circunstâncias em que se encontra, um agente pode estar mais ou menos propenso (ou, como diria Bourdieu, disposto) a acumular capital econômico. Disso decorre a importância de se manter, no âmbito do processo de solução consensual, a autonomia do campo burocrático.

Para verificar as hipóteses levantadas, procedeu-se à pesquisa empírica, que se concentrou, inicialmente, na análise da Instrução Normativa 91/2022 do TCU. Por meio de uma leitura sociológica, investigou-se, por etapas, como o procedimento se estrutura e qual a lógica de campo que o permeia. A metodologia adotada consistiu em analisar cada seção da norma (preâmbulo, exame de admissibilidade, constituição da Comissão de Solução Consensual, aprovação da proposta e formalização do acordo) buscando-se simultaneamente identificar a natureza do procedimento (conciliação ou mediação) e as características dos campos político, econômico e burocrático à luz da teoria de Bourdieu.

Essa análise de correlação entre o referencial de Bourdieu e a IN 91/2022 possibilitou compreender como a lógica de cada campo se manifesta nesta norma específica e confirmar as hipóteses previamente levantadas, permitindo alcançar os dois objetivos do trabalho: i) o procedimento de solução consensual do TCU se alinha mais com a conciliação do que com a mediação e ii) essa característica reflete grande parte do *habitus* burocrático que permeia a norma em questão.

O procedimento de solução consensual do TCU se assemelha mais à conciliação por se pautar em uma lógica em que o terceiro interventor, o Tribunal, não atua de forma totalmente neutra, sendo responsável por participar da construção da solução e por avaliar, ao final, o mérito do acordo com base em elementos técnicos e jurídicos, formalmente documentados.

Além disso, o poder discricionário do Presidente do TCU de admitir ou não a solicitação; a composição da Comissão de Solução Consensual com servidores do próprio Tribunal (responsáveis por exercer o controle sobre a Administração Pública); e, principalmente, a prerrogativa do Plenário de sugerir alterações, acatar ou recusar a proposta de acordo demonstram que o TCU mantém controle sobre o resultado, distanciando-se do papel de mero facilitador, característico da mediação pura.

O foco na eficiência e na efetividade da atuação do Tribunal também confere ao procedimento um pragmatismo orientado ao resultado, à solução do problema, distinguindo-o da lógica da mediação, cuja preocupação, para parte da doutrina, está mais relacionada ao resgate e à transformação da relação entre as partes (nem sempre, mas geralmente no nível interpessoal), detendo um caráter mais subjetivo e abrangente, portanto.

A pesquisa empírica também confirmou que a estrutura normativa do procedimento em questão reflete a interdependência entre os campos burocrático, político e econômico e possibilitou identificar que a norma em concreto (mas que, como toda norma, atua no plano abstrato) traduz substancialmente o *habitus* burocrático, ao mesmo tempo em que fornece instrumentos para que o campo burocrático preserve a sua autonomia.

O *habitus* burocrático se manifesta em diversas dimensões do processo, desde a sua formalização procedimental (por meio de uma norma que o define) e a existência de hierarquia decisória, até a racionalidade instrumental que exige pareceres técnicos e jurídicos para a admissibilidade e para a fundamentação das propostas de solução. A lógica da impessoalidade e da competência técnica, bem como a preocupação com a adequação entre meios e fins, com a

eficiência e com a efetividade das ações do Tribunal também são características centrais do *habitus* burocrático e conferem um pragmatismo impessoal à resolução do conflito.

Conforme a teoria de Bourdieu, o campo político, representado por aqueles legitimados para formular a solicitação de solução consensual, se revela na busca por uma solução consensual que, uma vez aprovada pelo TCU, opera uma conversão de seu capital político em uma solução legítima e, portanto, inquestionável. Por fim, o campo econômico tem sua entrada no procedimento regulada pelo TCU, uma vez que a participação de particulares na Comissão não é garantida, mas apenas uma possibilidade, o que demonstra a autonomia do campo burocrático. A formalização do acordo, com a assinatura do Presidente do Tribunal, é o ato final que confere à solução aprovada o poder simbólico do Estado, convertendo a negociação em uma realidade jurídica oficial.

Além dessa análise normativa, também se procedeu a uma análise dos casos concretos, focando-se em como se manifestaram três aspectos da norma que foram analisados na seção anterior: i) a discricionariedade do TCU no exame de admissibilidade; ii) a participação de entidades privadas no processo; e iii) a posição do Plenário frente à proposta de acordo elaborada na Comissão. Sobre o primeiro ponto, concluiu-se que o filtro de admissibilidade serve, primariamente, como um mecanismo de blindagem formal do campo, sem, no entanto, exercer um filtro de mérito acerca de aspectos específicos do processo.

Sobre o segundo ponto, o levantamento revelou que todos os processos admitidos contaram com a participação ativa do ente privado que possuía relação jurídica com o Poder Público. Essa obrigatoriedade prática de sua presença indica o reconhecimento, por parte do Tribunal, de uma intensa interdependência entre os campos estatais (Burocrático e Político) e o campo Econômico. Por fim, a análise do terceiro ponto indicou uma forte tendência do Plenário de seguir o entendimento da Comissão, especialmente quanto ao aspecto mais importante: a possibilidade de existir um acordo vantajoso para o interesse público.

Apesar de a pesquisa empírica ter confirmado que o procedimento reflete substancialmente o *habitus* burocrático, ao se considerar que a IN 91/2022 exige a concordância de apenas uma das Unidades Técnicas do TCU para que a solução seja remetida ao Plenário, a intensa interdependência entre os campos neste procedimento transforma-o, inevitavelmente, em um espaço de disputa. Nesse espaço, os agentes buscam utilizar seus variados tipos de capital de forma estratégica para legitimar soluções que satisfaçam seus interesses, os quais são definidos pelo *habitus* do seu campo de origem.

Nesse sentido, a reflexão mais relevante reside na constatação de que, embora o TCU seja uma instituição de natureza burocrática, a supremacia do Plenário, manifestada no poder de modulação dos acordos, não implica a imediata prevalência do campo burocrático no processo. Isso se deve ao fato de o Plenário constituir uma instância situada na fronteira dos campos e estar igualmente submetido às lógicas política e econômica, o que relativiza sua capacidade de assegurar a autonomia plena do campo burocrático.

Essa complexidade reforça a conclusão de que a preservação da autonomia do campo burocrático deve ser assegurada e fortificada, sobretudo, na etapa de construção da solução. Isso ocorre porque é nela que os servidores públicos e técnicos das instituições representadas, os quais estão submetidos de maneira mais estrita ao *habitus* e à influência do campo burocrático e são menos permeáveis às lógicas política e econômica, empregam seu conhecimento técnico especializado na formulação da solução. A avaliação da extensão precisa da autonomia do campo burocrático frente aos demais campos no atual processo de solução consensual, bem como a construção teórica do grau ideal dessa autonomia, configuram-se como propostas para investigações futuras.

REFERÊNCIAS

- ARNAUD, André Jean. Alguns impactos da globalização sobre o direito. *In*: GLOBALIZAÇÃO E DIREITO. [S. l.]: Lumen Juris, 2005. v. 1.
- BOURDIEU, Pierre. A mão esquerda e a mão direita do Estado. *In*: CONTRAFOGOS. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.
- BOURDIEU, Pierre. **As estruturas sociais da economia**. 1. ed. Porto: Campo das letras, 2006.
- BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- BOURDIEU, Pierre. Esboço de uma teoria da prática. *In*: ORTIZ, Renato (org.). **Pierre Bourdieu: Sociologia**. São Paulo: Ática, 1983. p. 46–81.
- BOURDIEU, Pierre. O campo econômico. *Actes de la recherche en sciences sociales*, [s. l.], v. 119, p. 48–66, 1997.
- BOURDIEU, Pierre. O campo político. *Revista Brasileira de Ciência Política*, [s. l.], n. 5, p. 193–216, 2011.
- BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. tradução: Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BOURDIEU, Pierre. **Questões de sociologia**. 1. ed. São Paulo: Editora Vozes, 2019.
- BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: Sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus, 2017.
- BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado: Cursos no Collège de France (1989-92)**. tradução: Rosa Freire d’Aguilar. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- BOURDIEU, Pierre. **Sociologia geral vol. 2: Habitus e campo**. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2021. v. 2
- BOURDIEU, Pierre. **Sociologia geral vol. 3: As formas do capital**. Petrópolis: Vozes, 2023. v. 3
- BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal**. 8. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2022. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/A1/E5/F4/5F/F43B0810B4FE0FF7E18818A8/Conhecendo_Tribunal_8_Edicao_portugues.pdf. Acesso em: 12 dez. 2024.
- BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. Grandes litigantes. *In*: 31 jan. 2024. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 19 maio 2024.

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. **Guia de Mediação e Conciliação**. Brasília: CNMP, 2023. v. Guias de Atuação Resolutiva, v. 2 Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/vol2.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2024.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2023**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2023.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Manual de acompanhamento**. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F64D2F4D10164D7BB154B4545>. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Manual de mediação judicial**. 6. ed. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, Comitê Gestor Nacional da Conciliação, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2024.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Resolução CNJ nº 125/2010**. 29 nov. 2010. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf. Acesso em: 18 maio 2024.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Resolução TCU nº 315/2020**. 22 abr. 2020. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA:%28Resolu%C3%A7%C3%A3o%29%20COPIAORIGEM:%28TCU%29%20NUMNORMA:315%20ANONORMA:2020/DATANORMAORDENACAO%20desc/0. Acesso em: 19 maio 2024.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Solução Consensual**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual>. Acesso em: 16 jan. 2025.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Você conhece a nova sistemática de soluções consensuais do TCU? | Portal TCU**. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/voce-conhece-a-nova-sistematica-de-solucoes-consensuais-do-tcu.htm>. Acesso em: 13 dez. 2024.

CARVALHO, Sílzia Alves. A mediação no direito brasileiro: política pública, efetividade e segurança jurídica. **Revista do Direito**, [s. l.], n. 65, p. 83–101, 2021.

CAVALLARI, Odilon. **As novas soluções consensuais no TCU**. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jul-22/odilon-cavallari-novas-solucoes-consensuais-tcu/>. Acesso em: 14 dez. 2024.

COSTA, Alexandre Araújo. Cartografia dos métodos de composição de conflitos. *In*: DE AZEVEDO, André Gomma (org.). **Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação**. Brasília: Grupos de Pesquisa, 2004. v. 3, p. 161 a 201.

DE AZEVEDO, André Gomma. Autocomposição e processos construtivos: uma breve análise de projetos-piloto de mediação forense e alguns de seus resultados. *In*: DE AZEVEDO, André Gomma (org.). **Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação**. Brasília: Grupos de Pesquisa, 2004. v. 3.

DE SOUZA, Leigh Maria. O conceito de habitus e campo: princípios que sustentam o ethos docente da educação profissional agrícola. **Anais do II Colóquio Nacional - A Produção do Conhecimento em Educação Profissional**, Natal, IFRN, 2013. Disponível em: <https://ead.ifrn.edu.br/portal/wp-content/uploads/2012/coloquio/anais/eixo3/Leigh%20Maria%20de%20Souza%20.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2024.

DIDIER JR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. O sistema brasileiro de justiça multiportas como um sistema auto-organizado: interação, integração e seus institutos catalisadores. [s. l.], n. 01, 2023.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. *In*: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (org.). **Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos**. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022a.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos**. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022b.

GARCIA, Flávio Amaral. Notas sobre mediação, conciliação e as funções da advocacia pública: uma perspectiva à luz do direito administrativo contemporâneo. *In*: CUÉLLAR, Leila *et al.* (org.). **Direito administrativo e alternative dispute resolution: arbitragem, dispute board, mediação e negociação**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 267, p. 163–198, 2014.

GRANGEIA, Marcos Alaor Diniz. A crise de gestão do poder judiciário: O problema, as consequências e os possíveis caminhos para a solução. [s. l.], n. ENFAM, 2011. Disponível em: https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2013/01/2099_Des__Marcos_Alaor_Artigo_ENFAM_28_4_2011_editado.pdf. Acesso em: 5 nov. 2024.

GRENFELL, Michael. **Pierre Bourdieu: Conceitos fundamentais**. Digitalized. Petrópolis: Vozes, 2018.

KOVACH, Kimberlee K.; LOVE, Lela P. Mapeando a mediação: os riscos do gráfico de Riskin. In: DE AZEVEDO, André Gomma (org.). **Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação**. Brasília: Grupos de Pesquisa, 2004. v. 3, p. 101 a 135.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. 10. ed. [S. l.]: Método, 2023.

MEDAUAR, Odete. Meios Consensuais de Solução de Litígios Relativos à administração pública. In: SCHIRATO, Vitor Rhein (org.). **Estudos Atuais sobre o Ato e Processo Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 5 a 9.

MEGNA, Bruno Lopes. A administração pública e os meios consensuais de solução de conflitos ou “enfrentando o Leviatã nos novos mares da consensualidade”. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, [s. l.], v. 82, p. 1–30, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. A administração pública e seus controles. **Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 114, p. 23 a 33, 1973.

MELO-SILVA, Gustavo; LOURENÇO, Rosenery Loureiro; ANGOTTI, Marcello. Parcerias Público-Privadas: modernização administrativa e relacionamentos econômicos imersos em conflitos de interesse e corrupção. **Revista de administração pública**, [s. l.], v. 55, n. 3, p. 538–558, 2021.

MONOD, Jean-Claude. Les deux mains de l'état: Remarques sur la sociologie de la misère de Pierre Bourdieu. **Esprit (1940-)**, [s. l.], n. 214 (8/9), p. 156–171, 1995.

PALMA, Juliana Bonacorsi De. Devido processo legal na consensualidade administrativa. In: SCHIRATO, Vitor Rhein (org.). **Estudos atuais sobre ato e processo administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 11–26.

PEREIRA, Gabrielle Tatith. Financiamento de Campanhas Eleitorais: reflexões e alternativas possíveis para a Reforma Política. In: AGENDA LEGISLATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011. p. 235–255. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos->

legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/agenda-legislativa/capitulo-11-financiamento-de-campanhas-eleitorais-reflexoes-e-alternativas-possiveis-para-a-reforma-politica/view. Acesso em: 22 jan. 2025.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 53, n. 1, p. 5–27, 2014.

QUEIROZ, Sara Mara de Lucena Veríssimo. **Resultados alcançados nas fiscalizações efetuadas pelo tribunal de contas da união em 2009 por meio do controle concomitante dos gastos públicos**. 2010. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0ADEEEFE6500>. Acesso em: 22 maio 2024.

RISKIN, Leonard L. Understanding Mediators' Orientations, Strategies, and Techniques: A Grid for the Perplexed. **Harvard Negotiation Law Review**, [s. l.], v. 1:7, 1996. Disponível em: <https://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1684&context=facultypub>. Acesso em: 9 dez. 2024.

ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. **O modelo de controle externo exercido pelos tribunais de contas e as proposições legislativas sobre o tema**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2002. Disponível em: <https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/156>. Acesso em: 11 dez. 2024.

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. Suffragium. **Rev. do Trib. Reg. Eleitoral do CE**, [s. l.], v. 3, p. 11–28, 2007.

SOMBRA, Thiago Luís. A constitucionalidade da arbitragem e sua disciplina no Anteprojeto de CPC. **Revista de Informação Legislativa**, [s. l.], n. 190, 2011.

SPENGLER, Fabiana Marion; EIDT, Elisa Berton. Em busca de uma regra geral para a realização de autocomposição na administração pública: a insuficiência da Lei nº 13.140/2015. **Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 281, n. 2, p. 265–289, 2022.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e solução pacífica dos conflitos de interesse. In: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (org.). **Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos**. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022.