



IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E CRISE SANITÁRIA: INTERLOCUÇÕES SOCIOJURÍDICAS DA RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO

Administrative Improbability and Sanitary Crisis: socio-legal interlocutions under the responsibility of the public agent

Leonel Pires Ohlweiler

Universidade La Salle, Porto Alegre, RS, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7121357651277765> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2296-675X>

E-mail: leonelpires@terra.com.br

Trabalho enviado em 21 de outubro de 2020 e aceito em 12 de julho de 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Quaestio Iuris., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.02., 2022, p. 490-521.

Leonel Pires Ohlweiler

DOI: 10.12957/rqi.2022.55453

RESUMO

O presente artigo investiga o tema da improbidade administrativa, dialogando com as construções doutrinárias do Direito Administrativo e a perspectiva sociológica de Pierre Bourdieu. Analisa-se o modo como ações ímprobas são concretizadas no espaço institucional da Administração Pública, de modo a compreender os riscos de tais práticas durante o período da crise sanitária da COVID-19, considerando a regulação normativa da Lei nº 13.979/20. A construção de alguns indicadores é útil para pensar em erigir mecanismos direcionados para a prevenção. A metodologia empregada foi pesquisa bibliográfica com análise de casos julgados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Concluiu-se que as ações ímprobas possuem dinâmicas específicas e, de algum modo, regulares no campo administrativo do Estado, sugerindo-se medidas para diminuir os riscos da patologia burocrática.

Palavras-Chave: Improbidade Administrativa; Administração Pública; Crise Sanitária; *Habitus*; Campo Burocrático.

ABSTRACT

This article investigates the theme of administrative improbity, dialoguing with the doctrinal constructions of Administrative Law and the sociological perspective of Pierre Bourdieu. It analyzes how improbable actions are implemented in the institutional space of the Public Administration in order to understand the risks of such practices during the period of sanitary crisis COVID-19, considering the normative regulation of Law No. 13.979 / 20. The construction of some indicators is useful to think about building mechanisms aimed at prevention. The methodology used was bibliographic research with analysis of cases judged by the Court of Justice of the State of Rio Grande do Sul. It was concluded that the improbable actions have specific dynamics and, somehow, in the regular state administrative field, to suggest measures to mitigate the risks of bureaucratic pathology.

KEYWORDS: Administrative Improbity; Public Administration; Sanitary Crisis; *Habitus*; Bureaucratic Field.

Introdução

O tema da improbidade administrativa constitui-se questão sempre atual e desafiadora no âmbito da Administração Pública, desde a edição da Lei 8.429/92 muitas discussões e abordagens foram realizadas, até as tentativas de modificação do texto legal, por exemplo, por intermédio do Projeto de Lei nº 10.877/2018 que já ocupa o cenário dos embates. A proposta aqui, no entanto, consiste em desenvolver o olhar sociojurídico, dialogando com a sociologia de Pierre Bourdieu, abordagem promissora e capaz de contribuir para entender a prática da improbidade, fornecendo alguns indicadores para lidar com o assunto durante o período da crise sanitária causada pelo coronavírus no Brasil.

O problema do presente estudo apresenta-se nos seguintes termos: de que modo a perspectiva sociojurídica de Bourdieu auxilia na compreensão da responsabilidade por ato de improbidade administrativa do agente público no período da crise sanitária causada pelo coronavírus? A metodologia empregada foi pesquisa bibliográfica com estudo de decisões judiciais, articulando Direito Administrativo com sociologia. O propósito consiste em analisar o conjunto de acórdãos, a fim de encontrar regularidades na concretização de ações ímprobas, de modo a erigir uma concepção sociojurídica capaz de auxiliar na perspectiva preventiva.

Na primeira parte haverá a apresentação da improbidade administrativa como patologia burocrática, dedicando-se atenção especial para alguns dados relacionados com as preocupações decorrentes da edição da Lei nº 13.979/20. O texto normativo flexibilizou as contratações diretas pela Administração Pública, situando o tema na estrutura da burocracia do Estado. Igualmente mencionar-se-á o contributo de Sutherland (2016) para a reflexão das práticas ímprobas por meio da associação diferencial.

Estabelecidas algumas premissas, a responsabilidade do agente público por ato de improbidade administrativa será examinada com base nos indicadores da sociologia reflexiva de Bourdieu (1989), em especial *habitus*, campo e capital, com o foco no desenvolvimento de tais ações durante o período da pandemia da COVID-19 no Brasil. Quais elementos integram o que se pode denominar de *habitus improbus* do agente público? Como poderia descrever-se a improbidade dialogando com a teoria dos campos? Por fim, quais espécies de capitais estão envolvidas quando ocorre o ato de improbidade?

Após a breve exposição de algumas referências sociológicas de Bourdieu, considerando os limites deste breve estudo, será analisada a pesquisa realizada tendo em vista casos judicializados e examinados pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul no ano de 2019, de modo a ilustrar

algumas dimensões empíricas da improbidade administrativa, possibilitando melhor compreender o seu modo de funcionamento e, por consequência, desenvolver ações preventivas de riscos desta patologia burocrática.

1. A Improbidade Administrativa como Patologia Burocrática e a Crise Sanitária no Brasil

A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou no mês de março de 2020 a existência da pandemia causada pelo coronavírus (BRASIL, 2020a, p. 2), pois na ocasião a COVID-19 estava disseminada em mais de cem países, exigindo ações agressivas. O Brasil, já em 06.02.2020, editou a Lei nº 13.979, dispoindo sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, nos termos do artigo 1º, bem como flexibilizou as regras das contratações realizadas para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência sanitária (artigo 4º).

É nesse contexto que surgiram preocupações com a observância da probidade administrativa. A excepcionalidade do momento, aliada à necessidade de obter insumos para a prevenção e combate à pandemia, contratações de serviços, realização de obras emergenciais, etc., ensejou a publicação pela Transparência Internacional-Brasil do guia com recomendações para gestores e órgãos de controle no que tange à transparência administrativa, aperfeiçoando-se o sistema de divulgação de dados relativos às contratações emergenciais e o controle da integridade (BRASIL, 2020b).

O Relatório de Auditoria Governamental – Inspeção Ordinária do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2020) retratou as preocupações com irregularidades praticadas por agentes públicos no período de excepcionalidade vivenciado pelo Brasil, examinando os diversos problemas constatados na aquisição de ventiladores pulmonares, apurados em auditoria de acompanhamento das contratações justificadas na Lei nº 13.979/20 para combate à pandemia da COVID-19, elencando como achados a contratação de empresas inaptas ao fornecimento emergencial pretendido, direcionamento ilícito da contratação, pagamento antecipado sem a prestação de garantia, ausência injustificada de estimativa de preço, ausência injustificada de estimativa de quantidade, sobrepreço injustificado das contratações emergenciais e liquidação irregular de dispensa.

O acima retratado remete para a discussão da improbidade administrativa como ação sociojurídica e a dominação da coisa pública por aquilo que Pierre Bourdieu referia como formalismo e instrumentalismo, aqui com o propósito de abarcar as hipóteses laboradas pela

dogmática dos atos previstos na Lei nº 8.429/92. As formas jurídicas da Administração Pública, com seus conceitos, classificações, regulações e normatividades, são atravessadas pelo formalismo jurídico-administrativo, afirmando-se “a autonomia absoluta da forma jurídica em relação ao mundo social” (BOURDIEU, 1989, p. 209). Cria-se um universo paralelo e a improbidade administrativa reduz-se ao exame da história do desenvolvimento interno dos seus conceitos e dos seus métodos (BOURDIEU, 1989, p. 209), distanciando-se do mundo social, por exemplo, dos contextos de crise sanitária nos quais a dimensão tempo precisa aliar-se ao dever de cuidado com a coisa pública.

Sob outra perspectiva, o instrumentalismo figura nas relações administrativas sucumbindo às dinâmicas de tonar as ações públicas utensílios de interesses outros, divorciados daqueles erigidos no campo administrativo, como o resultado da influência exercida na Administração Pública pelo campo econômico (BOURDIEU, 1989, p. 210), permitindo a preponderância de determinantes econômicas nas relações de forças existentes, valendo-se, inclusive, da violência simbólica das formas jurídicas para impor, por meio da linguagem oficial do Estado, específicos modos de fazer distanciados das preocupações da saúde pública dos cidadãos carentes de serviços públicos, em especial durante a emergência sanitária.

Assim, no ato de improbidade administrativa existe uma lógica de construção da realidade mascarando o formalismo e o instrumentalismo, por intermédio da taxionomia¹ do interesse público, espécie de taxionomia burocrática, que integra o conjunto de sistemas simbólicos utilizados para criar homogeneidade no discurso público da ação administrativa. É crível dizer que a ação ímproba, a partir da perspectiva sociojurídica aqui adotada, vale-se de instrumentos simbólicos, instrumentos de conhecimento e de comunicação, cujo poder estruturante decorre da circunstância de que são estruturados (BOURDIEU, 1989, p.9-10), voltados para a obtenção do engajamento de

¹ No entendimento de Bourdieu (2004, p. 92) as taxionomias práticas são de grande relevância: “Nossa percepção e nossa prática, particularmente nossa percepção do mundo social, são guiadas por taxionomias práticas, oposições entre o alto e o baixo, o masculino (ou o viril) e o feminino, etc., e as classificações que essas taxionomias práticas produzem devem sua virtude ao fato de serem práticas, de permitirem introduzir uma lógica na proporção justa o bastante para as necessidades práticas[...]”. As taxionomias burocráticas, aquelas produzidas pelo campo administrativo, funcionam para institucionalizar sistemas de classificações oficiais, permitindo realizar uma operação de classificação burocrática, mas mascarando-a, valendo-se da neutralidade atribuída à linguagem oficial para não mostrar aquilo que realmente faz (BOURDIEU, 2012, p. 195). Assim, o agente ímprobo circula no campo administrativo, bem como em outros espaços sociais, valendo-se da oficialidade da taxionomia do interesse público, como se estivesse sempre falando em nome da coisa pública de modo a criar homogeneidades para os agentes sociais que integram o mundo social.

outros agentes úteis, incorporados às ações de autoridade, tornando possíveis alguns consensos acerca do sentido do campo, contribuindo para a reprodução do *modus operandi* ímprobo².

No entanto, urge redimensionar o olhar sobre a improbidade, abarcando contextos históricos e sociológicos externos ao campo de poder do Estado, concordando-se, em tal ponto, como Jessé de Souza (2017, p. 200) ao sustentar a necessidade de desmitificar a estatização da corrupção, ou seja, no mesmo âmbito, da improbidade administrativa, pois se trata de ação social que conta com a participação de agentes sociais do campo econômico, do mercado, existindo o que Bourdieu denomina de violência simbólica para erigir a virtuosidade de tal esfera social (SOUZA, 2017, p.200), excluindo os agentes econômicos da relação ímproba. De fato, há uma lógica de funcionamento que não pode desconsiderar a conjuntura histórica no Brasil de uma sociedade escravocrata (SOUZA, 2017, p. 208), alimentando propósitos de abuso, apropriação de bens à força, desconsideração com cidadãos vulneráveis e a estrutura de funcionamento do campo econômico³.

O agente público, ao estabelecer as relações com o campo econômico para a prática da improbidade administrativa, pode atuar (a) com vontade livre e consciente de instrumentalizar o campo administrativo ou (b) incorporar o *habitus* da falta de cuidado com a coisa pública, em nome de produtos específicos do eficientismo: custo e tempo. O espaço burocrático, considerando algumas dinâmicas de funcionamento, proporciona a ocorrência da improbidade administrativa, compreendendo a burocracia com algumas das características desenvolvidas por Max Weber, como atividade ordenada por regulamentos, por leis ou normas administrativas, distribuída de forma fixa como deveres oficiais, estruturada no princípio da autoridade, conferindo ao agente administrativo a competência para dar as ordens necessárias à execução de tais deveres, delimitada por normas relacionadas com os meios de coerção para a realização metódica e contínua de tais deveres (WEBER, 1982, p. 229), configurando-se assim o conceito de autoridade burocrática, capital importante, sob o ponto de vista simbólico, para melhor circular no mundo social.

² O que acima foi mencionado é indicativo de que para abarcar toda a complexidade do ato de improbidade administrativa não basta detectar que existe uma relação de força no campo da Administração Pública, mas é importante vislumbrar que, por vezes, em contextos específicos, as competências administrativas cumprem uma função política de imposição ou de legitimação da dominação (BOURDIEU, 1989, p. 11).

³ O campo econômico (BOURDIEU, 2005) funciona como espaço estruturante e estruturado com agentes, interesses, e capitais específicos, cuja ordem de funcionamento insere-se em outros espaços sociais, por exemplo, o campo administrativo, a fim de impor a dominação econômica. Os interesses dos agentes do campo econômico associam-se para jogar o jogo dos negócios, do lucro, da acumulação, etc. Em relação ao tema da pesquisa aqui desenvolvida interessa mais a compreensão de que existem pré-disposições do cálculo influenciando o modo de funcionamento da burocracia na prática da ação ímproba, cujos agentes valem-se de recursos simbólicos para impor a definição do jogo a ser jogado, só que na esfera dos “negócios” públicos, ocultando o quanto de arbitrário existe sob o manto da eficiência, produto simbólico capaz de dotar as ações econômicas de universalidade e neutralidade.

A improbidade administrativa, conforme será explicitado, surge a partir do exercício de determinados poderes, em especial o hierárquico, cujos desvios direcionam-se para desconstruir o modo de funcionamento do campo fundado nos princípios da Administração Pública. A concepção burocrática, na gênese do entendimento de Max Weber (1982), forma-se com base em procedimentos, regulamentos e normas. No entanto, em quadros de improbidade administrativa, a previsão formal sucumbe diante dos contextos fáticos de instrumentalismo e descuido com a coisa pública.

De algum modo, a improbidade administrativa relaciona-se com as denominadas disfunções da burocracia de Robert Merton (MERTON, 1970, p. 274) e que também pode ser vislumbrada como patologia burocrática (LEAL, 2013). Trata-se de fenômeno não alcançado pela racionalidade formal das regras de organização administrativa. O sociólogo parte do pressuposto de sua teoria funcionalista para compreender as disfunções, pois vislumbra a burocracia como espaço de organização formal, com divisão nítida de atividades integradas, consideradas como deveres inerentes ao cargo.

Algumas das características da burocracia, conforme o autor:

Um sistema de controles e sanções diferenciados é definido nos regulamentos. A designação dos encargos ocorre na base das qualificações técnicas que são determinadas através de procedimentos formalizados e impessoais (por exemplo, exames). Dentro da estrutura da autoridade hierarquicamente disposta, as atividades dos ‘peritos treinados e assalariados’ são governadas por regras gerais, abstratas e claramente definidas, as quais evitam a necessidade de serem emitidas instruções específicas para cada caso particular (MERTON, 1970, p. 272).

Considerando tal estrutura social surgem as denominadas disfunções, com papéis relevantes para proporcionar riscos relacionados com o tema desta pesquisa. O espaço da Administração Pública é marcado pela pressão sobre o agente público, cujas causas são diversas. Para Robert Merton, a estrutura burocrática exerce uma pressão constante sobre o agente público, com a finalidade de adotar condutas metódicas, prudentes e disciplinadas para alcançar bons resultados (MERTON, 1970, p. 275).

Quando agentes públicos, responsáveis pelo sistema de controle interno da Administração, detectam suspeitas de ações ímprobas, em muitos casos, os arranjos institucionais da esfera burocrática tendem a encobrir ou até mesmo anular as possibilidades de investigação, tudo direcionado para preservar o espírito de corpo, ou seja, espécie de “organização informal que se desenvolve tipicamente em tais situações, frequentemente leva o pessoal a defender seus interesses arraigados” (MERTON, 1970, p. 277), desenvolvendo uma procura burocrática de justificação.

E por fim, talvez uma das disfunções mais destacadas, resultado da norma de impessoalidade, a despersonalização das relações, também já detectado antes com base na concepção de burocracia de Max Weber. Como alude Robert Merton, o conjunto de regras gerais e abstratas produz o resultado de o agente público reduzir o papel das relações pessoais, o que é benéfico em termos estruturais, mas produz a incapacidade de lidar com casos individuais, recorrendo com frequência aos tradicionais processos de categorização, pode-se dizer, não somente dos cidadãos de modo geral, como dos próprios agentes da Administração Pública. Logo, “o comportamento estereotipado não é adaptado às exigências dos problemas individuais” (MERTON, 1970, p. 279).

A princípio pode parecer paradoxal falar em despersonalização em improbidade administrativa, mas a relação impessoal é capaz de produzir alguns efeitos colaterais, dentre eles, o próprio distanciamento do agente público em relação à coisa pública, concebendo-a por intermédio de processos de categorização, como algo abstrato e estereotipado, portanto, distante da comunidade, encobrindo a gravidade e, em última análise, aqueles cidadãos que sofrem os efeitos com o descaso e o instrumentalismo presente no agir ímprobo. O exemplo retratado no início deste estudo indica tal conclusão, pois a prática de improbidade administrativa em relação à compra de insumos, contratações, aquisição de bens, durante a crise sanitária pela qual o Brasil passa obnubila que a saúde pública foi violada pelo agente do campo administrativo. Os rostos de centenas de vítimas da COVID-19 perdem-se nos processos institucionalizados de despersonalização.

No plano da dogmática do Direito Administrativo, a improbidade administrativa é caracterizada por meio de diversos critérios doutrinários, destacando-se o entendimento de Juarez Freitas, ao examinar o princípio da moralidade administrativa, na órbita da vedação de condutas eticamente transgressoras do senso moral de honestidade, indica o ato ímprobo como não somente o ato ilegal, “mas antijurídico se estiver acompanhado de inequívoca intenção desonesta. Eis a tônica do ato ímprobo, que figura até como uma das hipóteses de crime de responsabilidade do Presidente da República (CF, art. 85, V)” (FREITAS, 2013, p. 75).

Já, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2014, p. 102), referem a necessidade da boa gestão pública, exigindo-se “tanto a satisfação do interesse público, como a observância de todo o balizamento jurídico regulador da atividade que tende a efetivá-lo”. Por outro lado, o descumprimento de regras ou de princípios, configura-se relevante indício de improbidade administrativa, entendimento “condensado com a assertiva de que os atos dos agentes públicos devem estar em conformidade com o princípio da juridicidade, nomenclatura utilizada para

englobar todas as regras e princípios (inclusive a moralidade) a que devem estar circunscritos os atos do Poder Público” (GARCIA e ALVES, 2014. p. 104)⁴.

Neste breve estudo, no entanto, o foco do debate reside em compreender a improbidade administrativa como ação sociojurídica, ultrapassando-se a concepção substancialista que considera as práticas dotadas de essências e independentes do espaço social no qual ocorrem (BOURDIEU, 1997, p. 16). No âmbito da improbidade administrativa verifica-se uma ação social que ocorre no espaço institucional da Administração, impondo-se discutir a dinâmica da prática, por meio do conjunto das posições ocupadas pelos agentes públicos, de disposições e as decisões administrativas tomadas.

Trata-se de investigação direcionada para refletir sobre as próprias condições de possibilidade do ato ímprobo, considerando não apenas o horizonte das estruturas objetivas da improbidade, mas o conjunto de relações dialéticas entre tais estruturas e as “disposições estruturadas nas quais elas se atualizam e que tendem a reproduzi-las, isto é, o duplo processo de interiorização da exterioridade e de exteriorização da interioridade” (BOURDIEU, 1994, p. 47). Aqui é útil o diálogo com o ponto de vista de Edwin H. Sutherland ao desenvolver a Teoria da Associação Diferencial com relação aos crimes de colarinho branco. O autor desenvolveu longa pesquisa sociológica na área da criminologia, colaborando para aprofundar os estudos sobre o conceito de crime de colarinho branco, bem como as causas da criminalidade, com atenção especial para o aspecto estrutural (LEMOS, 2014, p. 23). Sob a perspectiva da improbidade administrativa, é interessante observar a existência de certo desprezo dos agentes ímprobos no que tange à estrutura burocrática, espaço de decisões administrativas, cujas regras e procedimentos situam-se no horizonte daquelas coisas que atrapalham, na linha do indicado por Sutherland (2015, p. 336) e, poder-se-ia completar, os agentes responsáveis por sistemas de controle interno, igualmente, são tidos como inconvenientes⁵.

⁴ Ao estudar o fenômeno da improbidade administrativa, Mateus Bertoncini (2007, p. 50) agregou as cinco correntes doutrinárias que tratam do ato de improbidade, mencionando nos seguintes termos: a) a substancialista, compreendendo tal ilícito a partir da lesão ao princípio da moralidade administrativa; b) a legalista ou formal, identificando a improbidade como violação da lei, em sentido estrito. c) a mista, pois a improbidade importaria na violação simultânea da legalidade-moralidade; d) a principiológica em sentido estrito, caracterizando a improbidade em virtude da violação dos princípios previstos no artigo 37 da Constituição Federal e e) a principiológica em sentido amplo ou da juridicidade, identificando a improbidade na violação de quaisquer dos princípios da Administração Pública.

⁵ Não se desconhece que o sistema administrativo de controle apresenta, de fato, bastante complexidade, dificuldades de compreensão, sobreposição de órgãos de controle e diversos outros aspectos responsáveis por dificultar até a racionalização. No entanto, controle, prestação de contas, responsabilidade, são inerentes ao exercício de quem administra a coisa pública, não se podendo escorregar para posturas infantilizadoras dos agentes públicos. Sobre a caracterização do controle interno CASTRO (2016, p. 160) refere “como sendo um conjunto de métodos, processos e recursos empregados pela própria estrutura interna de produção do ato, com vistas a impedir

As ações ímprobas, no caso, aquelas praticadas dolosamente pelo agente público, são marcadas por níveis diferentes de organização (SUTHERLAND, 2015, p. 336). Portanto, não está em jogo apenas a existência de conduta deliberada no sentido de violação da própria Lei nº 8.429/92, mas também o conjunto de procedimentos de preparação e organização dos atos ilícitos, cujo responsável pode ocupar posição de autoridade no campo da Administração. Autoridade não restrita à posição ocupada na hierarquia, mas relacionada com interesses e capitais dos quais é titular. No campo das justificativas aparece o sujeito ímprobo como alguém que sucumbiu à burocracia, impondo-se aludir que tais práticas, de algum modo, situam-se na órbita da patologia burocrática da desorganização administrativa nas suas múltiplas faces, por exemplo (a)deficiência informacional; (b)complexidade dos procedimentos administrativos; (c)inconsistências do sistema de controle e (d)relações com o campo econômico.

A investigação de Sutherland (2015, p. 351) é relevante quando aduz a associação diferencial nos casos dos crimes de colarinho branco e, devidamente contextualizada, aplica-se à improbidade administrativa, indicando que o comportamento ilícito é aprendido:

[...] em associação com aqueles que definem de forma favorável tal comportamento criminoso e em isolamento daqueles que o definem de forma desfavorável. A pessoa em uma situação apropriada se engaja em tal comportamento criminoso se, e somente se, o peso das definições favoráveis excede o peso das definições desfavoráveis.

Para os fins deste breve estudo, o processo de aprendizagem exige reflexão sobre as ações ímprobas considerando o nível de capital funcional acumulado pelos agentes públicos, a dimensão relacional do campo administrativo, evidenciando as dinâmicas de aproximação entre agentes e a conjugação de interesses comuns, além da influência das disposições, do *habitus* burocrático de como as coisas funcionam na Administração.

2. A Responsabilidade do Agente Público por Ato de Improbidade Administrativa no Período da Pandemia Causada pelo Coronavírus: *habitus*, campo e capital

A partir do contexto da crise sanitária causada pela pandemia do coronavírus, a Lei nº 13.979/2020 instituiu mecanismos de flexibilização no processo de licitação, referindo ser dispensável para a aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia e insumos,

o erro, a fraude, a ineficiência para realizar com plenitude a legalidade almejada da atuação administrativa estabelecida, dentre outros, nos artigos 70 e 74 da Constituição da República”.

destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata a lei (artigo 4º), além de regras específicas como a possibilidade de contratação de fornecedora do bem ou prestadora dos serviços, quando for a única, independente da existência de sanção de impedimento ou de suspensão de contratar com o poder público (§3º), presunção da situação de emergência e outras condições (artigo 4-B), não exigência de estudos preliminares para a aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública, possibilidade da apresentação de termo de referência simplificado (artigo 4º-E), dentre outras medidas para abreviar o processo de licitação⁶.

No âmbito da delimitação deste breve estudo, tais providências apresentam o risco de efeitos colaterais no que tange à probidade administrativa. De um lado, a imperiosidade de atender a saúde pública, implicando de fato reduzir o tempo de contratação dos processos licitatórios, mas, sem abrir mão do respeito à coisa pública e o dever constitucional de licitação (artigo 37, inciso XXI, CF). Ainda no início da pandemia, a Controladoria-Geral da União divulgou no mês de maio de 2020 o recebimento de 558 denúncias, direcionadas para as 248 ouvidorias federais, relativas a supostos desvios, superfaturamentos, aplicações indevidas e outros ilícitos referentes a recursos destinados ao combate ao coronavírus, seja na esfera municipal, estadual ou federal (BRASIL, 2020c, p. 1).

Em consulta ao site da Polícia Federal, igualmente encontram-se diversas operações em andamento, seja no combate a fraude em licitações na área da saúde, cujo valor é de aproximadamente R\$ 7 milhões que teriam sido utilizados no combate à pandemia, na investigação de contratos para fornecimento de insumos hospitalares, contratações com dispensa de licitação que podem ter gerado prejuízos de mais de R\$ 80 milhões ao Erário, etc.(BRASIL, 2020d, p.1)⁷.

As referências acima elencadas indicam que a improbidade administrativa, inclusive no período de enfrentamento da crise sanitária, vincula-se ao exercício de competências

⁶ Para uma análise mais detalhada das medidas de flexibilização instituídas pela Lei nº 13.979/20 ver Augusto Neves da Pozzo e Marcio Cammarosano (2020, p.251 e ss.), obra na qual diversos autores examinam os impactos da Covid-19 no Direito Administrativo.

⁷ No guia mencionado no item anterior, elaborado pela Transparência Internacional-Brasil e Tribunal de Contas da União, constam indicações para a prevenção de atos de corrupção nos processos de licitação instaurados no período da crise sanitária. Reconhece-se a gravidade da situação e a importância de procedimentos céleres e eficientes, mas, em contrapartida, diversas ações devem ser adotadas, como, por exemplo, estabelecer regras que orientarão os processos licitatórios e de contratação, previsão da criação de sítio eletrônico para divulgação das informações, fornecimento de informações suficientes para o devido controle social sobre os gastos públicos com o objetivo de prevenir desperdícios, conflitos de interesses e outros desvios, a legislação sobre contratações emergenciais deve atribuir aos órgãos de controle, explicitamente, a competência para acompanhar todas as fases dos procedimentos administrativos relacionados às contratações com vistas a permitir a sua realização de forma célere, eficiente, garantir a transparência, prevenir a corrupção e oferecer maior segurança aos gestores públicos. (BRASIL, 2020b, p. 3 e 4).

administrativas atreladas, ora ao instrumentalismo, ora ou ao formalismo, e tais hipóteses decorrem do *habitus* do agente público, sendo possível identificar alguns componentes, primeiro, do que se poderia denominar de *habitus improbus* próprio da violação do dever de probidade, conjunto de disposições, do modo de agir no espaço administrativo – estado habitual, predisposições, tendências, propensões – marcadas por desvio funcional, abuso de poder, instrumentalização da função pública, jogo duplo, duráveis, estruturas estruturadas predispostas para a reprodução de práticas e representações burocráticas sem ser produto de obediência a regras, na linha do entendimento de Bourdieu (1994, p. 61).

A improbidade administrativa configura-se como patologia burocrática que ocorre no espaço institucional do Estado, espaço esse dividido por grupos e erigido a partir de múltiplos interesses e práticas capazes de identificar o grupo, como ações administrativas, atividades de poder, ritos burocráticos, modos de compreensão e do fazer público, linguagens oficiais, etc. A ação ímproba, sob a perspectiva sociojurídica, não é aqui problematizada somente nas dimensões de subjetividade do agente ímprobo, ou da estrutura administrativa, mas exige a constante reflexão sobre as relações dialéticas entre sociação e individuação, resultado do conjunto dinâmico de disposições sobrepostas (WACQUANT, 2007, p. 68).

Indicador importante para compreender a ação ímproba reside no *desvio funcional*, por óbvio associado com as disposições subjetivas que serão destacadas a seguir. O campo administrativo configura-se como espaço formalizado por deveres funcionais dos agentes públicos, sendo que o desvio funcional vai além do problema de desobediência à regra, impondo-se ultrapassar aquilo que Bourdieu (2004, p. 96) alude como *juridismo*, consistente na explicação das práticas circunscrita ao enunciado da regra explícita. Adota-se o pressuposto segundo o qual a regra não é eficaz por si mesma, pois as práticas que ocorrem no interior do campo da Administração vinculam-se ao *habitus* do agente público, nos seguintes termos:

A prática é, ao mesmo tempo, necessária e relativamente autônoma em relação à situação considerada em sua imediatidade pontual, porque ela é o produto da relação dialética entre uma situação e um *habitus* – entendido como um sistema de disposições duráveis e transponíveis que, integrando todas as experiências passadas, funciona a cada momento como uma *matriz de percepções, de apreciações e de ações* – e torna possível a realização de tarefas infinitamente diferenciadas [...] (BOURDIEU, 1994, p. 65).

Os deveres funcionais, segundo Miguel Sánchez Morón (2008, p. 275-276), considerados sob o ponto de vista do interesse público, direcionam-se para a proteção de determinados bens jurídicos, vinculados aos princípios constitucionais, como eficácia, hierarquia, imparcialidade,

respeito aos direitos dos cidadãos, etc., fundando uma espécie de *ethos* do serviço público. São diversos deveres relacionados com o exercício das atribuições, desde deveres de imparcialidade, obediência, integridade, cumprimento das atribuições do cargo, realizar a jornada e horário de trabalho, deveres de lealdade e boa-fé nas relações com a Administração e os cidadãos, até deveres de sigilo e informação aos usuários dos serviços públicos (SÁNCHEZ MÓRON, 2008, p. 278-286)⁸.

No entanto, dialogando com as referências de Bourdieu, os deveres funcionais precisam estar integrados à própria lógica de funcionamento do campo administrativo, eis que para a produção simbólica de tais regras de conduta, o campo dos agentes públicos deve funcionar com autonomia em relação a outros campos, por exemplo, campo de poder e campo econômico, cujos interesses e estruturas de funcionamento podem afetar a formalização dos deveres funcionais, abrindo espaço para os desvios⁹, em especial, aqueles referentes ao dever de probidade. Aqui vale a referência de Fábio Medina Osório (2013, p. 106):

Sob a denominação de dever de probidade administrativa, há todo um conjunto de importantes deveres públicos que, de um modo ou de outro, necessitam de uma tipificação normativa legal, administrativa, para plena incidência e amparo dos bens jurídicos conectados às Administrações Públicas e direitos correlatos. Ao dever de probidade correspondem os direitos a uma eficiente e honesta Administração Pública, o que, por si só, remete a um universo quase inesgotável de deveres públicos. Os deveres de honestidade e eficiência são os pilares fundamentais da probidade administrativa, mas cabe advertir que tais deveres estão intimamente conectados a numerosos outros deveres funcionais, típicos e atípicos.

No âmbito dos desvios funcionais caracterizadores de ações ímprobas, por exemplo, figuram como indicativos o descumprimento do dever de imparcialidade no processo de licitação, não observância das regras de dispensa, não utilização lícita do sistema de controle interno, violação do dever de motivação para comprovar a inviabilidade de competição em casos de inexigibilidade, descumprimento do dever de imparcialidade na aquisição de medicamentos. E foi exatamente preocupado com tais possibilidades patológicas que houve a edição do já destacado documento, elaborado pela Transparência Internacional-Brasil e pelo TCU, no sentido de, ao mesmo tempo,

⁸ Sobre a importância dos deveres funcionais dos agentes públicos no Direito Administrativo brasileiro ver OLIVEIRA (2004, p. 129), MARCONDES (2016, p. 263) e CRETELLA JÚNIOR (2005, p. 299).

⁹ Em tais circunstâncias, os deveres funcionais, Códigos de Conduta, não ingressam no conjunto de disposições dos agentes públicos, dificultando ou impossibilitando a coerência das ações. Como destacado, o desvio funcional explica-se pelo *habitus* e as regras dos deveres funcionais, leis específicas, estatutos, decretos regulamentares, devem ser capazes de reforçar as disposições do *habitus* funcional no campo da Administração.

reconhecer a importância das flexibilizações instituídas pela Lei nº 13.799/20, mas do mesmo modo destacar a imperiosidade de redução de riscos de improbidades administrativas.

Também integra o *habitus improbus* a *instrumentalização da função pública*, indicador propício para o debate sobre o elemento subjetivo da ação, quando o funcionamento do campo administrativo e das disposições orientadas dos agentes refletem diretamente os interesses e lógicas do campo econômico (BOURDIEU, 1989, p. 210), caracterizado pela estruturação do capital específico, bem como a força das relações de dominação e campos de poder. Ainda que presentes muitos debates sobre o aspecto subjetivo, satisfazendo-se a tipificação com no mínimo o dolo genérico do agente público¹⁰, instaurando a dinâmica entre vontade, conduta e resultado¹¹, a teoria da ação social de Bourdieu é útil para vislumbrar a gênese social dos esquemas de compreensão, pensamento e ação presentes na improbidade dolosa.

Deste modo, sob a perspectiva adotada neste breve estudo, o *habitus improbus* é tributário do campo, caracterizando-se como “elo mediador entre a estrutura social e a ação individual” (OLIVEIRA JÚNIOR, COSTA E MENDES, 2016, p. 131) do agente público, vinculando as disposições à posição ocupada no campo burocrático. As práticas “tendem a reproduzir as estruturas objetivas das quais elas são, em última análise, o produto” (BOURDIEU, 1994, p. 61), sendo que o *habitus* está no princípio de encadeamento das ações.

A ação ímproba é uma prática antijurídica, resultado da relação dialética entre uma situação e um *habitus*, o sistema de disposições duráveis e transponíveis, funcionando como matriz de percepções, apreciações e ações. Existe a correlação entre os esquemas práticos que preponderam no campo, conjugando-se com as disposições subjetivas dos agentes. Tais esquemas, marcados pela cultura burocrática na qual preponderam, por exemplo, patologias burocráticas, desconsideração

¹⁰ A jurisprudência em teses do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2015), Edição nº 38, adotou o seguinte entendimento: “É inadmissível a responsabilidade objetiva na aplicação da Lei nº 8.429/92, exigindo-se a presença de dolo nos casos dos artigos 9º e 11 (que cobrem o enriquecimento ilícito e o atentado aos princípios administrativos, respectivamente) e ao menos de culpa, nos termos do artigo 10, que censura os atos de improbidade por dano ao Erário.”

¹¹ Para Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2014, p. 401-402) “o elemento subjetivo que deflagrará este elo de encadeamento lógico entre vontade, conduta e resultado, com a conseqüente demonstração da culpabilidade do agente, poderá apresentar-se sob duas únicas formas: o dolo e a culpa. Na senda dos inúmeros estudos já desenvolvidos na seara penal, entende-se por dolo a vontade livre e consciente dirigida ao resultado ilícito ou mesmo a mera aceitação do risco de produzi-lo. Quando a vontade visa à consecução do resultado, sendo a conduta exercida em razão dele, diz-se que o dolo é direto (teoria da vontade), o qual será tão mais grave quanto mais vencível era o impulso que direcionou o agente ao ilícito. Nos casos em que a vontade prevê a provável consecução do resultado, mas, apesar disso, a conduta é praticada, consentindo o agente com o advento daquele, fala-se em dolo eventual (teoria do consentimento).”

pelos deveres funcionais e alto grau de influência do instrumentalismo, proporcionam contextos para as ações ímprobas¹².

O jogo duplo do agente público, da mesma forma, faz parte do conjunto de disposições das ações ímprobas, conectando-se com as justificativas apresentadas, fundadas na adoção de determinadas práticas para realizar o interesse público. Conforme Bourdieu (2014, p. 377) o jogo duplo funciona como espécie de hipocrisia estrutural, pois o agente ímprobo sempre pode falar “duas linguagens”, em seu próprio nome ou em nome da instituição que ele representa, ocasionando a esquizofrenia burocrática. E nessa última hipótese, circula nos diversos campos do mundo social em nome do interesse público. Como mencionava Ruy Cirne Lima, a relação de administração é relação jurídica estruturada sob o influxo de uma finalidade cogente, cujas prerrogativas devem materializar o interesse público (LIMA, 2007, p. 105).

A Administração Pública é, ao mesmo tempo, vista como transparente, proba, contudo tomada por ações antijurídicas quando alguns integrantes do campo administrativo praticam atos de improbidade, implementando uma espécie de apropriação privada desse universal interesse público, ou seja, circulam no âmbito da linguagem de atenderem tal finalidade cogente, mas, em última análise, estabelecem relações individuais de troca (BOURDIEU, 2014, p. 378), concretizam disposições de desrespeito aos deveres funcionais, deixam preponderar no espaço institucionalizado lógicas dos campos de poder e econômico.

Após a descrição do *habitus ímprobus* presente no ato doloso de improbidade administrativa¹³, cumpre localizá-lo no horizonte do campo administrativo. O Estado não é um bloco, mas um campo, setor particular do campo de poder, com agentes próprios e formas de capital

¹² Sobre a aplicação da Teoria da Ação Social de Bourdieu à corrupção, ver o importante estudo realizado por Temístocles Murilo Oliveira Júnior, Frederico José Lustosa da Costa e Arnaldo Paulo Mendes (2016, p. 133), a partir do trabalho de G. Graaf sobre as causas da corrupção. Os autores aludem a relevância do quadro referencial formado pelo *Habitus* e as investigações de caráter empírico. O modelo partiria da construção prévia do esquema de relações e da análise das relações objetivas para, após, investigar o sistema de disposições: “Dessa maneira, essa perspectiva parece alcançar as questões tidas como fundamentais para a compreensão da corrupção no Brasil, relativas às singularidades culturais, políticas, sociais e econômicas, conseguindo engendrar um modelo de compreensão que articula os fatores relacionados às causas de tal fenômeno em diferentes níveis”.

¹³ O foco da investigação aqui realizada é a modalidade dolosa de improbidade, mas é importante destacar que na modalidade culposa também é possível descrever o conjunto de disposições estruturantes e estruturadas da ação do agente público. A culpa relaciona-se de modo direto com o descumprimento do dever de cuidado e, a partir daí, surgem os componentes do que se poderia nominar como *habitus negligentia*: a) o dever de cuidado, b) a burocracia e c) a eficiência. Como destacado, o desenvolvimento de cada um destas dimensões da improbidade culposa exige estudo específico, projetando, inclusive, a análise da ação do agente no campo da Administração Pública e a utilização de capitais próprios.

específicas, além de interesses diversos, circunstância determinante para a existência de diferentes divisões de funções (BOURDIEU, 2014, p. 50-51)¹⁴.

Não é possível, dado os limites deste artigo científico, reconstruir o processo de formação do Estado como campo burocrático, salientando-se apenas que o resultado das formas de organização da Administração brasileira foi marcado pela desorganização, com exceções pontuais de gestões municipais e estaduais bem sucedidas, alimentado pela lógica de uma sociedade desigual, escravista, além da adoção de práticas formalistas e instrumentalistas, nos termos antes especificados¹⁵.

Delimita-se o campo como espaço estruturado de posições, postos, no caso da Administração, cargos, cujas propriedades dependem das posições dos agentes nestes espaços, dotado de algumas leis de caráter geral no que diz respeito ao modo de funcionamento, marcado por lutas entre os novos integrantes e os dominantes, com ações voltadas para defender o monopólio e a exclusão da concorrência. (BOURDIEU, 1983, p.89). Vale a referência expressa de Bourdieu (1983, p. 89):

Um campo, e também o campo científico, se define entre outras coisas através da definição dos objetos de disputas e dos interesses específicos que são irreduzíveis aos objetos de disputas e aos interesses próprios de outros campos (não se poderia motivar um filósofo com questões próprias dos geógrafos) e que não são percebidos por quem não foi formado para entrar neste campo [...]. Para que um campo funcione, é preciso que haja objetos de disputas e pessoas prontas a disputar o jogo, dotadas de *habitus* que impliquem no conhecimento e reconhecimento das leis imanentes do jogo, dos objetos de disputas, etc.

Situar o ato de improbidade administrativa na concepção de campo burocrático permite compreendê-lo como ação sociojurídica, dotado de caráter relacional, inicialmente por meio das posições ocupadas pelos agentes. Relativamente à corrupção, Lucas Rocha Furtado (2015, p. 41) indica a presença de algumas características, dentre as quais: a) um ato de corrupção importa em abuso de posição e b) os atos de corrupção estão sempre vinculados à expectativa de obtenção de um benefício extraposicional, utilizando a expressão de Garzón Valdéz¹⁶. Tais características, muito

¹⁴ Em geral, a Administração Pública é tomada em sentido subjetivo ou formal, para indicar as pessoas jurídicas, os órgãos e os agentes públicos, bem como em sentido material, destacando-se a própria atividade administrativa (OLIVEIRA, 2018, p. 39). O tema desta pesquisa adota a perspectiva da Administração Pública como campo de poder, cuja dimensão é mais de caráter relacional, do conjunto de relações entre agentes do campo.

¹⁵ Sobre o tema da evolução da Administração Pública brasileira ver TORRES (2004) e NOHARA (2012).

¹⁶ O autor elenca as seguintes características importantes para identificar a corrupção: “-um ato de corrupção importa em abuso de posição [...] - a caracterização de um ato como corrupto requer a violação de um dever previsto em um sistema normativo que sirva de referência [...] - os atos de corrupção estão sempre vinculados à expectativa de obtenção de um benefício “extraposicional” [...] e - pode ainda ser apresentada como característica dos atos de corrupção o sigilo” (FURTADO, 2015, p. 41-42).

embora, digam respeito aos atos de corrupção, aplicam-se à improbidade administrativa, em especial à perspectiva do exame do campo da Administração.

O ato de improbidade administrativa envolve o *abuso de posição* do agente público. Não se pode olvidar, o campo administrativo é constituído por agentes, cuja forma de acesso ocorre por meio do provimento, uma vez preenchidos requisitos legais, vinculando-se formalmente a um cargo público¹⁷. Contudo, não há identificação necessária entre a posição ocupada no campo burocrático e a titulação do respectivo cargo, ou seja, a posição vincula-se ao modo como o agente situa-se no campo, considerando os *habitus*, interesses preponderantes e capitais disponíveis. Por outro lado, há a seguinte identificação em ambas as hipóteses: não podem se desvincular do jogo do campo administrativo.

Não há dúvidas sobre a existência de disputas no interior da Administração, porém dentro das regras do jogo burocrático, limitadas pelo sentido de cuidar da coisa pública e respeito à boa administração¹⁸. O abuso de posição característico das ações ímprobas importa apropriação privada do universal para atender interesses do agente (BOURDIEU, 2014, p. 376) e/ou de terceiros, constituindo-se transgressão mascarada do universal. As trocas realizadas são incompatíveis com o próprio sentido do jogo burocrático e materializadas por estratégias específicas utilizadas pelo agente no abuso de posição, seja assumindo postura de excessivo rigor para obter alguma espécie de capital, seja adotando a permissividade, facilitando a ação ímproba de obtenção de vantagem ilícita, causando, ou não, prejuízo ao Erário, bem como violando princípios da Administração, disposições normativas de consagração do universal no espaço institucionalizado do ente público.

Refletir sobre a improbidade administrativa, ainda mais em período de pandemia causada pelo coronavírus, a partir da perspectiva do campo da Administração, importa destacar a presença da *delegação de poder*. O campo administrativo é estruturado pela lógica da delegação, na medida em que o agente público insere-se no espaço institucionalizado no qual existe o necessário

¹⁷ A questão do provimento como mecanismo de formalização do ingresso do agente no campo pode ser vislumbrada em José Cretella Júnior (2005, p. 156), por exemplo: “O vocábulo provimento, oriundo da mesma raiz que o infinitivo prover, apresenta entre outros significados os seguintes: ato ou ação de ver antecipadamente, fornecimento antecipado, preenchimento, ato ou ação de preencher algum vazio ou claro com alguma coisa que lhe está faltando. Em sentido técnico, provimento é a dação de um titular ao cargo público.”

¹⁸ No entendimento de Juarez Freitas (2013, p. 21): “O Estado Democrático de Direito, em sua crescente afirmação (nem sempre linear) da cidadania, tem o compromisso de facilitar e prover o acesso ao direito fundamental à boa administração pública, que pode ser assim compreendido: trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional, cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas”.

mecanismo de conferir parte do poder que detém a outros. A doutrina refere tal fenômeno como desconcentração e descentralização, nos seguintes termos:

Na desconcentração, existe uma especialização de funções dentro da sua própria estrutura estatal, sem que isso implique a criação de uma nova pessoa jurídica. Trata-se de distribuição interna de atividade dentro de uma mesma pessoa jurídica. O resultado deste fenômeno é a criação de centros de competências, denominados órgãos públicos, dentro da mesma estrutura hierárquica (ex.: criação de Ministérios, Secretarias, etc.).

Por outro lado, a descentralização representa a transferência da atividade do aparelho estatal para outra pessoa, física ou jurídica, integrante ou não do aparelho estatal ex.: descentralização de atividades para entidades da Administração Indireta – autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas – e para particulares – concessionários e permissionários de serviços públicos (OLIVEIRA, 2018, p. 30-31).

No entendimento de Bourdieu (2014, p. 361), a delegação cria cadeias de dependência e “a cada um dos elos da corrente, institui-se a possibilidade do desvio”. A dimensão relacional da improbidade administrativa conecta-se com a possibilidade de obtenção de capital simbólico na distribuição e redistribuição de poder, bem como no proveito da estrutura de delegação para concretizar as ações ilegítimas e que dependam de capitais específicos de agentes integrantes deste elo de hierarquização. A lógica da delegação, portanto, envolve trocas simbólicas, considerando os múltiplos interesses no jogo burocrático.

E, por fim, o olhar a partir do campo também remete para a *antijuridicidade da autotutela*. O espaço institucional da Administração é erigido na concepção de autotutela, no sentido de que os agentes do campo administrativo possuem a competência para controlar os próprios atos, incumbindo-lhes a prerrogativa de considerá-los ilegais ou contrários ao interesse público. Em casos de improbidade administrativa, o agente ímprobo subverte simbolicamente o universal de autoridade de controle que representa. A estruturação do campo adota o pressuposto segundo o qual na sua lógica de funcionamento a própria dinâmica de controle contribui para a regularidade das ações desenvolvidas, sendo que o agente ímprobo, incumbido da autotutela administrativa, vale-se da prerrogativa para sufragar práticas antijurídicas, por exemplo, deveria fiscalizar o não favorecimento de licitantes, mas no controle dos atos praticados contribui para frustrar a licitude da licitação. Em outras ocorrências, o agente público, ao exercer a competência de controle das contratações diretas, sem processos de licitação, utiliza-se do sistema de controle interno para legitimar a indevida contratação de empresa.

O campo administrativo configura-se pela presença de múltiplas propriedades, dentre elas, as relações de proximidade e forças entre os agentes. A improbidade administrativa, conforme já destacado, passa pelo processo de associação diferencial, ou seja, é algo que se aprende. Com efeito,

o sistema de controle interno é utilizado para a apropriação simbólica do interesse público, legitimando ações ímprobas, cujos resultados almejados podem ser melhorar a posição do agente no campo de interesses que circulam no campo da Administração, bem como criar um mercado de demandas por meio da construção de decisões de autotutela e que podem ser distribuídas para beneficiar outros agentes. As relações de aproximação orientam-se pelas potencialidades dos agentes envolvidos de influenciarem o mercado de demandas.

Portanto, a improbidade como prática, insere-se na lógica de estruturação do campo administrativo, a partir das posições ocupadas pelos agentes. Como aludem Anne Jourdain e Sidonie Naulin (2017, p. 125), os indivíduos são posicionados segundo sua maior ou menor dotação em capital. Aqueles situados como dominantes estão em permanente processo de luta para a defesa do monopólio do capital específico, no caso do espaço da Administração Pública, do capital administrativo ou burocrático.

A ideia de capital foi utilizada por Pierre Bourdieu de modo diverso da significação econômica, na medida em que entendia tal conceito fundamental para dar conta da estrutura e funcionamento do mundo social (BOURDIEU, 2001, p. 133), constituindo-se em força inerente às estruturas objetivas e subjetivas e, ao mesmo tempo, princípio fundamental das regularidades internas. No entendimento do sociólogo, em virtude da multiplicidade de campos no mundo social, há capitais com diferentes naturezas (SANTOS, 2020, p. 21), econômico, social, cultural, político, etc., e que aparecem como recursos sociais para os agentes, ou seja, “um estoque de volume mais ou menos importante, cada espécie de capital é fruto de uma acumulação em vista de obter um proveito ou rendimento, material ou não” (JOURDAIN e NAULIN, 2017, p. 126).

Com o intuito de bem dimensionar o capital em jogo, adota-se nesta pesquisa o que se poderia denominar de capital funcional ou burocrático, específico do campo administrativo no qual a improbidade administrativa ocorre. Para vislumbrar a complexidade do capital funcional, urge destacar as formas de capitais descritas por Pierre Bourdieu, como o capital social, capital de obrigações e relações sociais, correspondendo ao conjunto de acessos sociais, relacionamentos e redes de contato (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 39)¹⁹; o capital econômico, aquele direta e imediatamente convertido em dinheiro²⁰ e o capital cultural, referente aos recursos culturais dos

¹⁹ Conforme Pierre Bourdieu, “o capital social está constituído pela totalidade dos recursos potenciais ou atuais associados à posse de uma rede duradora de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento e reconhecimento mútuos. Expressado de outra forma, trata-se aqui da totalidade de recursos baseados na pertença a um grupo.” (BOURDIEU, 2001, p.148).

²⁰ Destacam Anne Jourdain e Sidonie Naulin que o “capital econômico designa o conjunto de recursos econômicos de um indivíduo englobando tanto o seu patrimônio material quanto seus salários. O fato de dispor de capital econômico permite adquirir mais facilmente outros tipos de capitais”. (JOURDAIN e NAULIN, 2017, p. 126).

quais o agente dispõe, podendo converter-se sob certas condições em capital econômico e resulta apropriado para a institucionalização, sobretudo, em forma de títulos acadêmicos²¹.

Por fim, o denominado capital simbólico, relacionado com as ideias de prestígio e reconhecimento, caracterizado do seguinte modo: “não é outra coisa senão o capital econômico ou cultural quando conhecido e reconhecido, quando conhecido segundo as categorias de percepção que ele impõe, as relações de força tendem a reproduzir e reforçar as relações de força que constituem a estrutura do espaço social.” (BOURDIEU, 2004, p. 163).

O capital funcional assemelha-se ao capital simbólico, por agregar as dimensões do capital econômico, manifestado pelo próprio valor das remunerações no campo administrativo, ao capital cultural, considerando o conjunto de conhecimentos do agente público, em especial o capital cultural institucionalizado, bem como ao capital social, formado pelo conjunto de relações mantidas no espaço da burocracia da Administração.

A atuação dos capitais possui tripla dimensão: a) a prática da ação ímproba conecta-se com as relações de proximidade dos agentes, a partir de capitais que titulam, tanto agentes do próprio campo da Administração, bem como de outras esferas do mundo social; b) a ação ímproba direciona-se para o aumento de capitais dos agentes que ingressaram na prática, não necessariamente capital econômico e c) o agente ímprobo, via de regra, é alguém que possui nível considerável de capital, capaz de gerar proximidades e benefícios no processo de aprendizagem e implementação da improbidade²².

²¹ Sobre o capital cultural, Hermano Roberto Thiry-Cherques destaca abarcar “o conhecimento, as habilidades, as informações, etc., correspondente ao conjunto de qualificações intelectuais produzidas e transmitidas pela família, e pelas instituições escolares, sob três formas: o estado incorporado, como disposição durável do corpo (por exemplo, a forma de se apresentar em público); o estado objetivo, como a posse de bens culturais (por exemplo, a posse de obras de arte); estado institucionalizado, sancionado pelas instituições, como os títulos acadêmicos.” (THIRY-CHARQUES, 2006, p. 39). Pierre Bourdieu, no texto sobre as formas do capital, desenvolve longamente as três formas do capital cultural (BOURDIEU, 2001, p. 136-148).

²² Aqui é relevante destacar o estudo realizado por Antônio Carlos Luz Costa sobre a detecção de normas e desvios, elaborando o entendimento segundo o qual, quanto mais capitais, seja econômico, social e cultural, o agente do campo possua menores serão as chances de sua ação ser detectada em um campo de detecção de normas e desvios (2008, p.135-136).

3. A Ação Ímproba como Prática Social: indicações da pesquisa empírica para uma gestão preventiva

Com o intuito de ilustrar a pesquisa, serão destacados neste tópico alguns dados sobre a prática da improbidade administrativa, tendo em vista casos judicializados e examinados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2019. A pesquisa realizada integra um projeto mais amplo no qual o propósito é efetivar a análise empírica durante os últimos 5(cinco) anos. No entanto, adstrito aos limites deste breve estudo, optou-se por expor os resultados da investigação durante o período de um ano. No portal de jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (www.tjrs.jus.br) incluíram-se os termos improbidade administrativa e licitação, obtendo-se o número de 99 documentos. O interesse da análise residiu na tabulação de dados de apelações cíveis julgadas, diminuindo o número para 34(trinta e quatro) acórdãos. Posteriormente, focado apenas nos casos julgados procedentes, o universo de material ficou em 24 (vinte e quatro) decisões do TJRS²³.

No intuito de qualificar a observação do *corpus* da investigação de caráter empírico, elaborou-se documento de análise com os principais dados das apelações, número, data de julgamento, órgão julgador, sexo do autor da improbidade, cargo público ocupado, participação de agente do campo privado ou não, descrição do ato de improbidade, tese de defesa dos réus, sentido simbólico de interesse público como justificativa, poderes administrativos relacionados, *habitus* burocrático, capital funcional e sanções aplicadas. Com certeza, diversos outros aspectos poderiam ser problematizados sobre a improbidade administrativa, mas o propósito não é esgotar as questões. A ideia é apenas iniciar o debate sobre a configuração do objeto da pesquisa, dialogando com referências sociojurídicas de casos judicializados.

Compreender as dinâmicas das ações ímprobadas relacionadas com processos de licitação auxilia no debate do tema durante o período da pandemia causado pelo coronavírus, eis que a lógica de funcionamento do campo administrativo permanece, tornando relevante a investigação aqui proposta.

O *desvio funcional* é importante indicador para refletir sobre o modo de funcionamento da improbidade administrativa, conforme aludido, e diz respeito à incapacidade das regras dos deveres funcionais ingressarem no conjunto de disposições estruturantes e estruturadas dos agentes

²³ Acórdãos examinados: 7007844558, 70078959210, 70076611268, 700676903477, 70070062286, 70080103088, 70054185202, 70080973852, 700815868802, 70081311086, 70081182909, 70077997971, 70080456692, 770081872087, 770081578262, 70081925414, 70078952488, 70081966541, 70082620873, 700830320377, 70082622218, 70082703406, 70081749798 e 70082869991.

públicos, caracterizando o *habitus improbus*. Examinando o conjunto de 24(vinte e quatro) decisões do TJRS durante o ano de 2019, detectou-se a presença da violação do dever de lealdade às instituições em 41,6% dos casos, do dever de honestidade em 37,5%, do dever de imparcialidade em 58,3% e do dever de eficiência em 25% das decisões proferidas. A ação ímproba possui relação com diversas disposições que fazem parte do modo de agir dos agentes no campo administrativo, sendo que a investigação indicou o desvio funcional por meio da violação do dever de imparcialidade elemento presente na maioria dos casos julgados.

A título de exemplo, na órbita do dever de imparcialidade, podem ser destacadas como condutas violadoras detectadas na pesquisa: favorecimento de autor do projeto básico que participou da licitação, contratação para a prestação de serviços médicos do próprio Diretor do Departamento de Compras, aquisição de medicamentos favorecendo farmácia da filha do Prefeito Municipal, contratação de advogado, sem licitação, com ligação política com o Prefeito Municipal, licitação direcionada para favorecer empresa e contratação direta de empresa que financiou campanha de reeleição do Prefeito Municipal.

O acima referido é útil para instituir mecanismos de prevenção no que tange à improbidade administrativa durante o período da pandemia causada pelo coronavírus. A Lei nº 13.979/20 institucionalizou, ainda que de modo provisório, regras para a flexibilização da contratação direta na compra de insumos necessários e contratação de serviços. No entanto, conforme Bourdieu (1994, p. 61), as práticas produzidas pelo *habitus* “tendem a reproduzir as estruturas objetivas das quais elas são, em última análise, o produto”, detectando-se na investigação realizada neste breve estudo, a presença do modo de funcionamento do campo burocrático voltado para relações de parcialidade.

A questão da *instrumentalização da função pública* é outro indicador relevante para estudar a presença do *habitus improbus*, quando o campo da Administração sucumbe diante de demandas oriundas de campos de poder ou do campo econômico, constituindo-se relevante indicador para análise da dimensão subjetiva da improbidade conectada com o próprio modo de funcionamento do campo burocrático. De plano, importante destacar que dos 24(vinte e quatro) acórdãos analisados, em 91,6% das ações julgadas procedentes houve a participação de agentes do campo econômico exercendo influência sobre os agentes do campo administrativo, comungando interesses e capitais para o desenvolvimento das ações ímprobos. Dentro desse percentual, em diversos processos houve a condenação apenas de pessoas físicas, bem como de pessoas físicas e pessoas jurídicas em outros. Os dados também são relevantes, além de agentes públicos, integrantes da Administração, em 86,36% a sentença condenatória abarcou pessoas físicas e em 63,63% detectou-se também a participação de pessoas jurídicas.

Tais dados são significativos para compreender a improbidade administrativa como prática na qual existe alto índice de investidas de agentes do campo econômico, da iniciativa privada, sobre agentes do campo administrativo, cuja ação dolosa constituiu-se, por exemplo, em consciência da ilicitude de realizar licitação sem projetos básico e executivo, dolo de favorecer advogado contratado pelo Município com vínculo pessoal e de confiança do Prefeito Municipal, ajuste ilícito entre Prefeito Municipal e empresa privada para fraudar licitação, violação de princípios da Administração Pública, ao contratar sem licitação, serviços de consultoria prestados por empresa com vínculos de afinidade política com Prefeito Municipal e Secretária da Educação e dolo de exigir de empresário a emissão de notas fiscais com valores superfaturados.

É preciso, portanto, atentar para a construção de mecanismos preventivos das relações estabelecidas entre agentes do campo administrativo e integrantes de outros campos de poder e do campo econômico, ainda mais em períodos de crises sanitárias como a vivenciada pelo Brasil durante a pandemia causada pelo coronavírus. A situação é bastante complexa, pois ao mesmo tempo as instâncias de controle devem considerar durante este período os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo (artigo 20 da Lei 13.655/2018), mas simultaneamente zelar para a não ocorrência de situações espúrias como as acima constatadas na pesquisa realizada.

O *jogo duplo do agente público* integra o conjunto de disposições das ações ímprobas, funcionando como espécie de hipocrisia estrutural do agente que fala com duas linguagens, justificando condutas ímprobas por meio do discurso do interesse público. Trata-se do papel desenvolvido pela linguagem e a utilização de universais, a fim de produzir efeito simbólico de legitimidade da prática. Ao examinar o material da pesquisa, identificou-se que em 66,6% dos acórdãos os réus justificaram a conduta com o argumento de que os serviços/bens contratados eram necessários, em 25% dos casos a justificativa foi de que os serviços/bens contratados foram prestados/entregues para a Administração, bem como o argumento da existência de interesse público apresentou-se em 16,6% das decisões, com igual percentual o sentido simbólico de interesse público consistente na ausência de prejuízo ao Erário.

Uma vez identificado o *habitus* típico da improbidade administrativa, cumpre localizá-la no campo da Administração Pública. A ideia de campo e algumas repercussões sobre a Administração Pública já foram referidas, destacando-se a relevância do tema para pensar relacionalmente, isto é, “o que existe no mundo social são as relações” (BOURDIEU, 2008, p. 134), ultrapassando o caráter

exclusivista de intersubjetividade para a análise objetiva das práticas²⁴. É possível a discussão considerando a ação do agente ímprobo com base na configuração de relações objetivas entre posições ocupadas no campo burocrático, sendo que tais posições determinam-se no âmbito dos processos de distribuição de poder (capital), cujo acesso maior ou menor influenciará na obtenção de vantagens específicas que estão em jogo no campo.

Mencionou-se anteriormente como indicador o *abuso de posição* do agente público, ou seja, a apropriação privada do modo como se situa no campo para atender outros interesses. O cargo público titulado pelo agente no campo da Administração caracteriza-se como “unidade administrativa criada por lei, ou por ato de força equivalente, à qual é atribuído um plexo de atribuições a ser desempenhado pelo funcionário” (OLIVEIRA, 2004, p. 14). Com efeito, o agente localiza-se no espaço institucional para laborar a partir do conjunto de disposições normativas e burocráticas no sentido de concretizar os plexos de atribuições próprias e não para albergar interesses próprios ou de terceiros.

Dado relevante na pesquisa realizada consiste em que nos 24(vinte e quatro) acórdãos julgados pelo TJRS a utilização do poder hierárquico como estratégia para a prática da improbidade administrativa apareceu em 100% das decisões. No âmbito das posições ocupadas no campo, em 83,3% dos julgados identificou-se como réu da improbidade o agente ocupando o cargo público de Prefeito Municipal, sendo que também se detectou a prática da ação por Secretários Municipais, 25% dos casos, Diretor Administrativo, 12,5%, e outros cargos públicos em percentuais menores (4,16%) distribuídos entre Médico, Presidente de Câmara de Vereadores, Presidente de Comissão de Licitação, Assessor e Gerente Financeiro.

Na medida em que a Administração é um campo e não um bloco é inexorável a *delegação de poder*, pois o agente público lida com o mecanismo de conferir parte do poder para outros agentes do espaço institucionalizado, ensejando a utilização das técnicas de desconcentração e descentralização. A improbidade administrativa insere-se na lógica da delegação e trocas simbólicas, destacando-se a primeira constatação segundo a qual a prática ímproba envolveu agentes da Administração Pública Direta em 83% dos julgados, enquanto agentes da Administração Pública Indireta apareceram no percentual de 20,8%.

²⁴ No entendimento do sociólogo, “[...]un campo puede ser definido como una red o una configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones están objetivamente definidas, en su existencia y en las determinaciones que imponen sobre sus ocupantes, agentes o instituciones, por su situación presente y potencial (situs) en la estructura de distribución de especies del poder (o capital) cuya posesión ordena el acceso a ventajas específicas que están en juego en el campo, así como por su relación objetiva con otras posiciones (dominación, subordinación, homología, etcétera).” (BOURDIEU, 2008, p. 134-135).

As trocas simbólicas entre os agentes do campo da Administração materializaram-se na pesquisa realizada, por exemplo, por intermédio das relações estabelecidas entre Prefeito Municipal e membro de Comissão de Licitação, Presidente de Consórcio Público Intermunicipal e Secretário do Consórcio, Prefeito Municipal e agente do Sistema de Controle Interno, Prefeito Municipal e agente do Sistema de Controle de Despesas do Município, Diretor Administrativo e agente do Sistema de Controle Interno de Sociedade de Economia Mista e Prefeito Municipal e Diretor do Departamento de Compras.

As relações acima exemplificadas concretizam-se por meio dos processos de delegação e inserem-se na metáfora do jogo descrita por Bourdieu. Os agentes do campo da Administração, muitas vezes até em oposição e disputadas de poder, aproximam-se a partir do sentido de jogo que lhes é comum, da *illusio* segundo a qual o jogo vale a pena ser jogado (BOURDIEU, 1997, p. 139), daí utilizando-se a expressão Interesse, ou seja, “interesse é ‘estar em’, participar, admitir, portanto, que o jogo merece ser jogado e que os alvos engendrados no e pelo fato de jogar merecem ser perseguidos; é reconhecer o jogo e reconhecer os alvos”.

É difícil a hipótese do ato de improbidade administrativa como prática isolada, de um único agente. Como destacado, ocorre o ajuste com integrantes de outros campos (em especial o econômico), mas a prática ímproba materializa-se no horizonte de processos de delegação, abarcando os interesses em jogo, existindo uma espécie de acordo tácito (BOURDIEU, 1997, p. 141), sobre determinadas coisas que estão no jogo. Mesmo existindo o sentido de que determinado procedimento burocrático está fora das regras do campo, implementa-se a realização de obra pública “porque assim tem que ser feito”. A contratação de serviços de advocacia, sem processos de licitação, fora das hipóteses autorizadas, é realizada em virtude do sentido do jogo de que é preciso fazer o necessário, e tantos outros comportamentos ímprobos poderiam ser descritos valendo-se da lógica do jogo.

No entendimento de Bourdieu (1997, p. 149), o campo burocrático constitui-se por meio da recusa do interesse, “a imagem de um universo cuja lei fundamental é o serviço público; um universo no qual os agentes sociais não têm interesse pessoal e sacrificam seus próprios interesses ao público, ao serviço público”. No entanto, em contextos de ações ímprobas, integra o sentido do jogo aquilo que de mais universal e próximo ao interesse público existe, a prerrogativa de a Administração tutelar os próprios atos, ingressando na análise do campo a *antijuridicidade da autotutela*. Assim, a própria dinâmica de controle dos atos da Administração Pública pelos próprios agentes contribuiu para implementar a ação ímproba.

Após o exame do material de pesquisa constatou-se a concretização do ato de improbidade administrativa no âmbito das seguintes atividades de controle: a) controle dos impedimentos previsto no artigo 9º, inciso II, da Lei 8666/93; b) controle da legalidade da contratação direta; c) atividade da Comissão de Licitação que não participou do processo de dispensa e depois assinou documento concordando; d) controle das despesas administrativas do Município; e) controle interno de sociedade de economia mista com relação ao processo de dispensa de licitação; f) contratação de médico com impedimento legal; g) fiscalização da regularidade do processo de compras de medicamentos; h) contratação de advogado com relação pessoal com o Prefeito Municipal e i) controle do procedimento administrativo de ressarcimento de despesas.

Após destacar os resultados da investigação sob a perspectiva do campo administrativo, impõe-se acrescentar conclusões sobre os capitais envolvidos nos processos de concretização da improbidade. Aqui, nos termos antes descritos, ingressa o denominado capital funcional, englobando as dimensões do capital econômico, capital cultural e capital social, assumindo a dimensão de capital simbólico, ou seja, o prestígio dos agentes do campo burocrático e as influências que contribuíram para as ações ilícitas.

O capital funcional foi desdobrado em itens para examinar o conjunto de acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Em alguns contextos o agente público vale-se da própria posição e respectivo capital de autoridade da Administração, circunstância capaz de possibilitar o acesso aos sistemas de controle ou decisões administrativas necessárias para materializar a ação ímproba. O resultado da pesquisa foi relevante, pois dos 24(vinte quatro) julgados, o réu condenado por improbidade administrativa utilizou o capital de autoridade em 100% dos casos, seja em virtude da posição privilegiada na estrutura hierárquica ou agente responsável por decisões relevantes, elementos valorizados pelo campo econômico que participou de tais práticas.

É importante destacar que o agente ímprobo, por vezes, além da autoridade, maneja outras espécies de capitais, dependendo das regras do jogo e objetivos a serem alcançados. Em 66,6% das decisões judiciais apareceu a importância do capital político. O agente utilizou os elementos das relações políticas para a aproximação com agentes de outros campos, para aumentar o seu próprio capital político ou, ainda, beneficiar agentes do campo político.

A título de exemplo, houve a contratação direta de empresa de hospedagem para mais de 270 pessoas em evento de grande repercussão, a fim de obter vantagens em processo eleitoral, agente do Poder Legislativo local contratou serviços de manutenção predial por meio de dispensa de licitação com o propósito de obter prestígio político e contratação de advogado com ligações

partidárias com o Prefeito Municipal. Mas também surgiu na pesquisa realizada a utilização do capital social, cujo índice foi de 50%, cujas ações, por exemplo, beneficiaram terceiros estranhos ao campo administrativo, mas com vínculos pessoais com os agentes ímprobos, de amizade ou relações familiares. Em percentual menor, os agentes públicos empregaram capital cultural (8,3%) no qual o conhecimento técnico, por exemplo, foi útil na ação praticada.

Conclusão

A crise sanitária causada pelo Coronavírus trouxe renovadas preocupações com a probidade administrativa, diante da flexibilização das contratações diretas e compras de insumos realizada pela Lei nº 13.979/2020. O presente estudo direcionou-se para compreender as ações ímprobas sob a perspectiva sociojurídica, adotando como premissas que no bojo de tais práticas a coisa pública torna-se refém do formalismo ou do instrumentalismo, existindo também a participação de agentes do campo econômico, do mercado, impondo-se desconstruir a virtuosidade de tal esfera do mundo social.

A improbidade administrativa surge a partir do exercício de determinados poderes, em especial o poder hierárquico, e está relacionada com as denominadas disfunções da burocracia, na medida em que o agente ímprobo, ao estabelecer relações para a prática da improbidade administrativa, pode atuar com vontade livre e consciente de instrumentalizar o campo administrativo ou incorporar o *habitus* da falta de cuidado com a coisa pública. Outro dado significativo reside na existência de certo desprezo de tais agentes no que tange à estrutura do espaço administrativo de decisões, cujas regras procedimentais são percebidas como mecanismos que atrapalham o processo de gestão.

O quadro acima destacado potencializa-se diante do atual contexto de crise sanitária, inclusive a partir de diversas notícias relacionadas com práticas ilegítimas em matéria de contratação de serviços ou compras de equipamentos. A ideia da investigação foi exatamente compreender o modo de funcionamento da ação ímproba de modo geral, argumentando que existem algumas regularidades do campo da Administração com tendência para a repetição, mesmo em contextos de crise ou de emergências.

Parte-se do entendimento que ocorre um processo de aprendizagem em matéria de improbidade, na mesma linha desenvolvida por Sutherland (2015) quando elabora a teoria da associação diferencial nos casos dos crimes de colarinho branco.

É possível, assim, identificar alguns componentes do denominado *habitus improbus*, próprio da violação do dever de probidade, caracterizado por disposições dos agentes marcadas pelo desvio funcional, instrumentalização da função pública e o jogo duplo do agente. Sob a perspectiva do campo administrativo, a pesquisa realizada nas decisões do TJRS detectou o abuso de posição do agente público, ou seja, a apropriação privada do universal para atender outros interesses, a delegação de poder, na medida em que a improbidade administrativa não ocorre como prática isolada de um único agente, mas em ajuste com integrantes de outros campos, materializando-se no horizonte dos processos de delegação. Outro indicador consiste na antijuridicidade da autotutela. A dinâmica das ações ímprobadas conta com o próprio controle dos atos, utilizando-se deste espaço no campo burocrático para legitimar decisões instrumentalizadas pela improbidade.

Por fim, a perspectiva sociojurídica desta investigação examinou a presença do denominado capital funcional, referência importante para detectar a presença do capital de autoridade, quando o agente vale-se da figura de autoridade da Administração para acessar sistemas de controle. Em outros casos, o capital político foi o elemento determinante, seja para atender os próprios interesses políticos ou beneficiar agentes do campo político no qual a improbidade ocorreu, destacando-se, ainda, a existência de capital social materializado nas relações pessoais envolvidas, como vínculos de amizade ou familiares.

Delimitado o modo de concretização da improbidade administrativa, é possível apontar alguns aspectos de prevenção de riscos, dialogando com Susan Rose-Ackerman (2002), como ampliar as políticas de incentivo para agentes probos que contratam com a Administração Pública, mesmo em períodos de crise sanitária, elevar os custos do envolvimento em práticas ímprobadas, inclusive agravando as consequências no que tange, por exemplo, quando concretizadas em períodos de crise de saúde pública.

Por outro lado, é importante reforçar os sistemas de controle interno das Administrações Públicas em relação à política de prevenção da improbidade, instituindo também sistemas de rotatividade de agentes públicos em determinados campos administrativos, a fim de evitar a potencialização de capitais políticos e sociais. Ao final, a autora destaca (ROSE-ACKERMAN, 2002, p. 81-89) a necessidade de construção de marcos normativos voltados para detectar riscos específicos de improbidade, no caso, em contextos temporários de emergência sanitária, e desenvolver a transparência das ações administrativas.

Referências

BERTONCINI, Mateus. **Ato de Improbidade Administrativa**. 15 anos da Lei 8.429/1992. São Paulo: Editora RT, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Lisboa/Rio de Janeiro: DIFEL/Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas Ditas**. Tradução Cássia R. da Silveira e Denise Moreno Pegorim. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de Educação**. Maria Alice Nogueira e Afrânio Catani Organizadores. 13ªed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2012.

BOURDIEU, Pierre. Las Formas de Capital. In: **Poder, Derecho y Clases Sociales**. 2ªed. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer, 2001.

BOURDIEU, Pierre e WACQUANT, Loïc. Una Invitación a la Sociología Reflexiva. Traducción por Ariel Dillon. 2ªed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2008.

BOURDIEU, Pierre. O Campo Econômico. Tradução de Suzana Cardoso e Cécile Raud-Mattedi. In: Revista Política e Sociedade, n. 6, Abril de 2005, p.15-57, Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1930/0>. Acesso em: 03.11.2018.

BOURDIEU, Pierre. **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero Limitada, 1983.

BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas**: sobre a teoria da ação. Tradução Mariza Corrêa, Campinas, SP, 1997.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. Cursos no Collège de France (1989-92). Tradução Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BOURDIEU, Pierre. **Sociologia**. Tradução Paula Montero e Alcía Auzmendi. Renato Ortiz Organizador. 2ª Ed. São Paulo: Ática, 1994.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico**, nº 5, 14.03.2020. Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública/COVID-19. Brasília, 2020a. Disponível em: <https://portalquivos.saude.gov.br/images/pdf/2020/marco/24/03--ERRATA---Boletim-Epidemiologico-05.pdf>. Acesso em 20.03.2020.

BRASIL, Transparência Internacional. **Recomendações para Transparência de Contratações Emergenciais em Resposta à COVID-19**. São Paulo: Transparência Internacional, 2020b. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>. Acesso em: 20.07.2020.

BRASIL, Controladoria-Geral da União. **CGU Divulga Balanço das Ações do órgão Durante Pandemia**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2020c. Disponível em:



<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/05/cgu-divulga-balanco-de-acompanhamento-das-aco-es-do-orgao-durante-pandemia>. Acesso em: 06.09.2020.

BRASIL, Polícia Federal. **Operações Realizadas pela Polícia Federal**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020d. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/@@search?Subject%3Alist=Covid-19>. Acesso em 06.09.2020.

BRASIL, Jurisprudência em Teses. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2015. Edição nº 38 – Improbidade Administrativa. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp>. Acesso em 12.09.2020.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Ensaio Avançado de Controle Interno. Profissionalização e Responsividade**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

COSTA, Antônio Carlos Luz. O Campo de Detecção de Normas e Desvios. In: **DILEMAS – Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social**. Rio de Janeiro. Volume 1, n. 2, 2008, p. 115-138. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7154/5733>. Acesso em 10.09.2020.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de Direito Administrativo**. O Pessoal da Administração Pública. Volume IV. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

FURTADO, Lucas Rocha. **As Raízes da Corrupção no Brasil**. Estudo de Casos e Lições para o Futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 7ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2014.

JOURDAIN, Anne e NAULIN, Sidonie. **A Teoria de Pierre Bourdieu e seus Usos Sociológicos**. Tradução de Francisco Morás. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias Corruptivas nas Relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade**: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 7ª ed. Revista e Reelaborada por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros, 2007.

MARCONDES, Pedro Carlos Bitencourt. **Servidor Público**: teoria e prática. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

MERTON, Robert. **Sociologia**: Teoria e Estrutura. Tradução de Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma Administrativa e Burocracia**: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo; COSTA, Frederico José Lustosa; MENDES, Arnaldo Paulo. Perspectivas Teóricas da Corrupção no Campo da Administração Pública Brasileira: características, limites e alternativas. In: **Revista do Serviço Público**, n. 67 (Especial). Brasília, 2016. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/881>. Acesso em 12.09.2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Organização Administrativa**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Servidores Públicos**. São Paulo: Malheiros, 2004.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**: má gestão pública, corrupção, ineficiência. 3ªed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

POZZO, Augusto Neves Dal e CAMMAROSANO, Márcio. **As Implicações da COVID-19 no Direito Administrativo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

RIO DE JANEIRO, Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Processo 102.199-0/2020**. Secretária de Estado de Saúde. Relatório de Auditoria Governamental – Inspeção ordinária. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://www.tce.rj.gov.br/web/guest/todas-noticias/-/asset_publisher/SPJsTl5LTiyv/content/auditoria-aponta-sobrepreco-de-r-123-milhoes-na-compra-de-respiradores. Acesso em 01.08.2020.

ROSE-ACKERMAN, Susan. A Economia Política da Corrupção. In: **A Corrupção e a Economia Global**. Kimberly Ann Elliott Organizadora. Tradução de Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 59-102.

SÁNCHEZ MÓRON, Miguel. **Derecho de la Función Pública**. 5ª ed. Madrid: Tecnos, 2008.

SANTOS, Francisco Geraldo M. O Campo Jurídico e a Formação do Estado Moderno à Luz da Teoria Sociológica de Pierre Bourdieu. **RBSD – Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 7, n.1, p. 18-32, jan./abr. 2020.

SOUZA, Jessé. **A Elite do Atraso**. Da Escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SUTHERLAND, Edwin H. **Crimes de Colarinho Branco**. Tradução de Clécio Lemos. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. **Revista Administração Pública (online)**, vol. 40, n. 1, p. 37-53, 2006.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo, **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

WACQUANT, Löic. Esclarecer o *Habitus*. In: **Educação e Linguagem**. Ano 10. Nº 16, jul./dez., 2007.

WEBER, Max. Burocracia. In **Ensaio de Sociologia**. 5ª ed. Tradução Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 1982, p. 229-282.



Sobre o autor:**Leonel Pires Ohlweiler**

Desembargador do TJRS. Mestre e Doutor em Direito. Pós-Doutor em Direito pela UFSC. Professor do PPGD da UNILASALLE-RS.

Universidade La Salle, Porto Alegre, RS, Brasil

Lattes:<http://lattes.cnpq.br/7121357651277765> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2296-675X>

E-mail:leonelpires@terra.com.br

