

Conhecimento, Experiência e Empatia:

A Envoltura do Direito

Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos
(Organizador)

Conhecimento, Experiência e Empatia:

A Envoltura do Direito

Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos
(Organizador)

Editora Chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Assistentes Editoriais

Natalia Oliveira

Bruno Oliveira

Flávia Roberta Barão

Bibliotecária

Janaina Ramos

Projeto Gráfico e Diagramação

Natália Sandrini de Azevedo

Camila Alves de Cremo

Luiza Alves Batista

Maria Alice Pinheiro

Imagens da Capa

Shutterstock

Edição de Arte

Luiza Alves Batista

Revisão

Os Autores

2021 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do Texto © 2021 Os autores

Copyright da Edição © 2021 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais

Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Profª Drª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionale delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas
Profª Drª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Ciências Agrárias e Multidisciplinar

Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano
Prof. Dr. Arinaldo Pereira da Silva – Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
Prof. Dr. Antonio Pasqualetto – Pontifícia Universidade Católica de Goiás
Profª Drª Carla Cristina Bauermann Brasil – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Cleberton Correia Santos – Universidade Federal da Grande Dourados
Profª Drª Diocléa Almeida Seabra Silva – Universidade Federal Rural da Amazônia
Prof. Dr. Écio Souza Diniz – Universidade Federal de Viçosa
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Fágner Cavalcante Patrocínio dos Santos – Universidade Federal do Ceará
Profª Drª Gírlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Prof. Dr. Jael Soares Batista – Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Prof. Dr. Jayme Augusto Peres – Universidade Estadual do Centro-Oeste
Prof. Dr. Júlio César Ribeiro – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Profª Drª Lina Raquel Santos Araújo – Universidade Estadual do Ceará
Prof. Dr. Pedro Manuel Villa – Universidade Federal de Viçosa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Profª Drª Talita de Santos Matos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Tiago da Silva Teófilo – Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

Ciências Biológicas e da Saúde

Prof. Dr. André Ribeiro da Silva – Universidade de Brasília
Profª Drª Anelise Levay Murari – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás
Profª Drª Daniela Reis Joaquim de Freitas – Universidade Federal do Piauí
Profª Drª Débora Luana Ribeiro Pessoa – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Douglas Siqueira de Almeida Chaves – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Edson da Silva – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
Profª Drª Elizabeth Cordeiro Fernandes – Faculdade Integrada Medicina
Profª Drª Eleuza Rodrigues Machado – Faculdade Anhanguera de Brasília
Profª Drª Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina
Profª Drª Eysler Gonçalves Maia Brasil – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Prof. Dr. Fernando Lima Santos – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Fernanda Miguel de Andrade – Universidade Federal de Pernambuco
Prof. Dr. Fernando Mendes – Instituto Politécnico de Coimbra – Escola Superior de Saúde de Coimbra
Profª Drª Gabriela Vieira do Amaral – Universidade de Vassouras
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Helio Franklin Rodrigues de Almeida – Universidade Federal de Rondônia
Profª Drª Iara Lúcia Tescarollo – Universidade São Francisco
Prof. Dr. Igor Luiz Vieira de Lima Santos – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Jefferson Thiago Souza – Universidade Estadual do Ceará
Prof. Dr. Jesus Rodrigues Lemos – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Jônatas de França Barros – Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Luís Paulo Souza e Souza – Universidade Federal do Amazonas
Profª Drª Magnólia de Araújo Campos – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Marcus Fernando da Silva Praxedes – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Maria Tatiane Gonçalves Sá – Universidade do Estado do Pará
Profª Drª Mylena Andréa Oliveira Torres – Universidade Ceuma
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federacl do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Paulo Inada – Universidade Estadual de Maringá
Prof. Dr. Rafael Henrique Silva – Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados
Profª Drª Regiane Luz Carvalho – Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino
Profª Drª Renata Mendes de Freitas – Universidade Federal de Juiz de Fora
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Welma Emidio da Silva – Universidade Federal Rural de Pernambuco

Ciências Exatas e da Terra e Engenharias

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto
Profª Drª Ana Grasielle Dionísio Corrêa – Universidade Presbiteriana Mackenzie
Prof. Dr. Carlos Eduardo Sanches de Andrade – Universidade Federal de Goiás
Profª Drª Carmen Lúcia Voigt – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Cleiseano Emanuel da Silva Paniagua – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás
Prof. Dr. Douglas Gonçalves da Silva – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Profª Drª Érica de Melo Azevedo – Instituto Federal do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará
Profª Dra. Jéssica Verger Nardeli – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Prof. Dr. Juliano Carlo Rufino de Freitas – Universidade Federal de Campina Grande

Profª Drª Luciana do Nascimento Mendes – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Marcelo Marques – Universidade Estadual de Maringá
Prof. Dr. Marco Aurélio Kistemann Junior – Universidade Federal de Juiz de Fora
Profª Drª Neiva Maria de Almeida – Universidade Federal da Paraíba
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Priscila Tessmer Scaglioni – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Sidney Gonçalves de Lima – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

Linguística, Letras e Artes

Profª Drª Adriana Demite Stephani – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Angeli Rose do Nascimento – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Profª Drª Carolina Fernandes da Silva Mandaji – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Profª Drª Denise Rocha – Universidade Federal do Ceará
Profª Drª Edna Alencar da Silva Rivera – Instituto Federal de São Paulo
Profª Drª Fernanda Tonelli – Instituto Federal de São Paulo,
Prof. Dr. Fabiano Tadeu Grazioli – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná
Profª Drª Miranilde Oliveira Neves – Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste
Profª Drª Sheila Marta Carregosa Rocha – Universidade do Estado da Bahia

Conselho Técnico Científico

Prof. Me. Abrãao Carvalho Nogueira – Universidade Federal do Espírito Santo
Prof. Me. Adalberto Zorzo – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza
Prof. Dr. Adailson Wagner Sousa de Vasconcelos – Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Paraíba
Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí
Profª Ma. Adriana Regina Vettorazzi Schmitt – Instituto Federal de Santa Catarina
Prof. Dr. Alex Luis dos Santos – Universidade Federal de Minas Gerais
Prof. Me. Alexsandro Teixeira Ribeiro – Centro Universitário Internacional
Profª Ma. Aline Ferreira Antunes – Universidade Federal de Goiás
Profª Drª Amanda Vasconcelos Guimarães – Universidade Federal de Lavras
Prof. Me. André Flávio Gonçalves Silva – Universidade Federal do Maranhão
Profª Ma. Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa
Profª Drª Andreza Lopes – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico
Profª Drª Andrezza Miguel da Silva – Faculdade da Amazônia
Profª Ma. Anelisa Mota Gregoleti – Universidade Estadual de Maringá
Profª Ma. Anne Karynne da Silva Barbosa – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Antonio Hot Pereira de Faria – Polícia Militar de Minas Gerais
Prof. Me. Armando Dias Duarte – Universidade Federal de Pernambuco
Profª Ma. Bianca Camargo Martins – UniCesumar
Profª Ma. Carolina Shimomura Nanya – Universidade Federal de São Carlos
Prof. Me. Carlos Antônio dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Me. Carlos Augusto Zilli – Instituto Federal de Santa Catarina
Prof. Me. Christopher Smith Bignardi Neves – Universidade Federal do Paraná
Profª Drª Cláudia de Araújo Marques – Faculdade de Música do Espírito Santo
Profª Drª Cláudia Taís Siqueira Cagliari – Centro Universitário Dinâmica das Cataratas
Prof. Me. Clécio Danilo Dias da Silva – Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Me. Daniel da Silva Miranda – Universidade Federal do Pará
Profª Ma. Daniela da Silva Rodrigues – Universidade de Brasília
Profª Ma. Daniela Remião de Macedo – Universidade de Lisboa

Profª Ma. Dayane de Melo Barros – Universidade Federal de Pernambuco
Prof. Me. Douglas Santos Mezacas – Universidade Estadual de Goiás
Prof. Me. Edevaldo de Castro Monteiro – Embrapa Agrobiologia
Prof. Me. Edson Ribeiro de Britto de Almeida Junior – Universidade Estadual de Maringá
Prof. Me. Eduardo Gomes de Oliveira – Faculdades Unificadas Doctum de Cataguases
Prof. Me. Eduardo Henrique Ferreira – Faculdade Pitágoras de Londrina
Prof. Dr. Edwaldo Costa – Marinha do Brasil
Prof. Me. Eliel Constantino da Silva – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita
Prof. Me. Ernane Rosa Martins – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás
Prof. Me. Euvaldo de Sousa Costa Junior – Prefeitura Municipal de São João do Piauí
Prof. Dr. Everaldo dos Santos Mendes – Instituto Edith Theresa Hedwing Stein
Prof. Me. Ezequiel Martins Ferreira – Universidade Federal de Goiás
Profª Ma. Fabiana Coelho Couto Rocha Corrêa – Centro Universitário Estácio Juiz de Fora
Prof. Me. Fabiano Eloy Atilio Batista – Universidade Federal de Viçosa
Prof. Me. Felipe da Costa Negrão – Universidade Federal do Amazonas
Prof. Me. Francisco Odécio Sales – Instituto Federal do Ceará
Prof. Me. Francisco Sérgio Lopes Vasconcelos Filho – Universidade Federal do Cariri
Profª Drª Germana Ponce de Leon Ramírez – Centro Universitário Adventista de São Paulo
Prof. Me. Gevair Campos – Instituto Mineiro de Agropecuária
Prof. Me. Givanildo de Oliveira Santos – Secretaria da Educação de Goiás
Prof. Dr. Guilherme Renato Gomes – Universidade Norte do Paraná
Prof. Me. Gustavo Krahl – Universidade do Oeste de Santa Catarina
Prof. Me. Helton Rangel Coutinho Junior – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Profª Ma. Isabelle Cerqueira Sousa – Universidade de Fortaleza
Profª Ma. Jaqueline Oliveira Rezende – Universidade Federal de Uberlândia
Prof. Me. Javier Antonio Albornoz – University of Miami and Miami Dade College
Prof. Me. Jhonatan da Silva Lima – Universidade Federal do Pará
Prof. Dr. José Carlos da Silva Mendes – Instituto de Psicologia Cognitiva, Desenvolvimento Humano e Social
Prof. Me. Jose Elyton Batista dos Santos – Universidade Federal de Sergipe
Prof. Me. José Luiz Leonardo de Araujo Pimenta – Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria Uruguay
Prof. Me. José Messias Ribeiro Júnior – Instituto Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco
Profª Drª Juliana Santana de Curcio – Universidade Federal de Goiás
Profª Ma. Juliana Thaisa Rodrigues Pacheco – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Kamilly Souza do Vale – Núcleo de Pesquisas Fenomenológicas/UFPA
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia
Profª Drª Karina de Araújo Dias – Prefeitura Municipal de Florianópolis
Prof. Dr. Lázaro Castro Silva Nascimento – Laboratório de Fenomenologia & Subjetividade/UFPR
Prof. Me. Leonardo Tullio – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Ma. Lilian Coelho de Freitas – Instituto Federal do Pará
Profª Ma. Lilian de Souza – Faculdade de Tecnologia de Itu
Profª Ma. Liliani Aparecida Sereno Fontes de Medeiros – Consórcio CEDERJ
Profª Drª Lívia do Carmo Silva – Universidade Federal de Goiás
Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura de Sergipe
Prof. Dr. Luan Vinicius Bernardelli – Universidade Estadual do Paraná
Profª Ma. Luana Ferreira dos Santos – Universidade Estadual de Santa Cruz
Profª Ma. Luana Vieira Toledo – Universidade Federal de Viçosa
Prof. Me. Luis Henrique Almeida Castro – Universidade Federal da Grande Dourados
Prof. Me. Luiz Renato da Silva Rocha – Faculdade de Música do Espírito Santo
Profª Ma. Luma Sarai de Oliveira – Universidade Estadual de Campinas
Prof. Dr. Michel da Costa – Universidade Metropolitana de Santos

Prof. Me. Marcelo da Fonseca Ferreira da Silva – Governo do Estado do Espírito Santo
Prof. Dr. Marcelo Máximo Purificação – Fundação Integrada Municipal de Ensino Superior
Prof. Me. Marcos Aurelio Alves e Silva – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo
Profª Ma. Maria Elanny Damasceno Silva – Universidade Federal do Ceará
Profª Ma. Marileila Marques Toledo – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
Prof. Dr. Pedro Henrique Abreu Moura – Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais
Prof. Me. Pedro Panhoca da Silva – Universidade Presbiteriana Mackenzie
Profª Drª Poliana Arruda Fajardo – Universidade Federal de São Carlos
Prof. Me. Rafael Cunha Ferro – Universidade Anhembi Morumbi
Prof. Me. Ricardo Sérgio da Silva – Universidade Federal de Pernambuco
Prof. Me. Renan Monteiro do Nascimento – Universidade de Brasília
Prof. Me. Renato Faria da Gama – Instituto Gama – Medicina Personalizada e Integrativa
Profª Ma. Renata Luciane Polsaque Young Blood – UniSecal
Prof. Me. Robson Lucas Soares da Silva – Universidade Federal da Paraíba
Prof. Me. Sebastião André Barbosa Junior – Universidade Federal Rural de Pernambuco
Profª Ma. Silene Ribeiro Miranda Barbosa – Consultoria Brasileira de Ensino, Pesquisa e Extensão
Profª Ma. Solange Aparecida de Souza Monteiro – Instituto Federal de São Paulo
Profª Ma. Taiane Aparecida Ribeiro Nepomoceno – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Prof. Me. Tallys Newton Fernandes de Matos – Faculdade Regional Jaguaribana
Profª Ma. Thatianny Jasmine Castro Martins de Carvalho – Universidade Federal do Piauí
Prof. Me. Tiago Silvio Dedoné – Colégio ECEL Positivo
Prof. Dr. Welleson Feitosa Gazel – Universidade Paulista

Conhecimento, experiência e empatia: a envoltura do direito

Bibliotecária: Janaina Ramos
Diagramação: Maria Alice Pinheiro
Correção: Maiara Ferreira
Edição de Arte: Luiza Alves Batista
Revisão: Os Autores
Organizador: Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C749 Conhecimento, experiência e empatia: a envoltura do direito
/ Organizador Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos.
– Ponta Grossa - PR: Atena, 2021.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5983-035-0

DOI 10.22533/at.ed.350210405

1. Direito. I. Vasconcelos, Adaylson Wagner Sousa de
(Organizador). II. Título.

CDD 340

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Atena Editora

Ponta Grossa – Paraná – Brasil

Telefone: +55 (42) 3323-5493

www.atenaeditora.com.br

contato@atenaeditora.com.br

DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa.

APRESENTAÇÃO

Em **CONHECIMENTO, EXPERIÊNCIA E EMPATIA: A ENVOLTURA DO DIREITO**, coletânea de dezoito capítulos que une pesquisadores de diversas instituições, congregamos discussões e temáticas que circundam a grande área do Direito a partir de uma ótica que contempla as mais vastas questões da sociedade.

Temos, nesse volume, quatro grandes grupos de reflexões que explicitam essas interações. Neles estão debates que circundam estudos em democracia, constituição e direitos humanos; estudos em criminologia; estudos sobre o estado e as atividades regulatórias; e estudos sobre a justiça.

Estudos em democracia, constituição e direitos humanos traz análises sobre democracia, princípios constitucionais, ações afirmativas, liberdade religiosa, cotas e pessoas em situação de rua.

Em estudos em criminologia são verificadas contribuições que versam sobre República Velha, organizações criminosas, periferia, humanização de penas e criminalização das *fake news*.

Estudos sobre o estado e as atividades regulatórias aborda questões como improbidade administrativa, regulação, publicidade e proteção de dados.

No quarto momento e último momento, estudos sobre a justiça, temos leituras sobre poder dos argumentos e relato sobre o projeto Escrevendo e reescrevendo a nossa história.

Assim sendo, convidamos todos os leitores para exercitar diálogos com os estudos aqui contemplados.

Tenham proveitosas leituras!

Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
AS MÚLTIPLAS VEREDAS DE OS SERTÕES: <i>PLANALTO E PLANÍCIES</i> Marclin Felix Moreira DOI 10.22533/at.ed.3502104051	
CAPÍTULO 2	18
A ATUAL RECESSÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL Marcelo Rodrigues Mazzei DOI 10.22533/at.ed.3502104052	
CAPÍTULO 3	32
PRINCIPIOS PARA UNA LECTURA JUSTA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO William Esteban Grisales Cardona Luis Fernando Garcés Giraldo Conrado de Jesús Giraldo Zuluaga DOI 10.22533/at.ed.3502104053	
CAPÍTULO 4	40
AS AÇÕES AFIRMATIVAS E O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IGUALDADE NO PROCESSO INCLUSIVO Lisete Maria Massulini Pigatto DOI 10.22533/at.ed.3502104054	
CAPÍTULO 5	51
A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA LIBERDADE RELIGIOSA NO BRASIL: UM ESTUDO A LUZ DAS RELIGIÕES DE MATRIZ AFRICANA João Batista de Castro Júnior Luis Paulo Ferraz de Oliveira DOI 10.22533/at.ed.3502104055	
CAPÍTULO 6	68
COTAS PARA TRAVESTIS E TRANSEXUAIS EM CONCURSOS PÚBLICOS Armando Ribeiro Varejão DOI 10.22533/at.ed.3502104056	
CAPÍTULO 7	80
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA E DIREITOS HUMANOS:VIDAS POSSÍVEIS E AGENDAS FUNDAMENTAIS Leide Fernanda de Oliveira Queiroz Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti DOI 10.22533/at.ed.3502104057	

CAPÍTULO 8	92
CRIMINOLOGIA POSITIVISTA NA REPÚBLICA VELHA (1889-1930) E SEUS IMPACTOS NA CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA BRASILEIRA Ana Julia Pozzi Arruda DOI 10.22533/at.ed.3502104058	
CAPÍTULO 9	108
ANATOMIA DA FORMAÇÃO E MODO DE ATUAR DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS Paulo Sérgio de Almeida Corrêa DOI 10.22533/at.ed.3502104059	
CAPÍTULO 10	128
ASFIXIA COLETIVA: O IMPACTO DAS DISPUTAS ENTRE O ESTADO E OS GRUPOS CRIMINAIS NAS TRAJETÓRIAS DE ADOLESCENTES MORADORES DE PERIFERIAS Clarice Beatriz da Costa Söhngen Ivana Oliveira Giovanaz DOI 10.22533/at.ed.35021040510	
CAPÍTULO 11	141
APAC: UMA INSTITUIÇÃO A FAVOR DA HUMANIZAÇÃO DAS PENAS Bárbara Paiva DOI 10.22533/at.ed.35021040511	
CAPÍTULO 12	147
PUNINDO A DESINFORMAÇÃO: UMA ANÁLISE SOBRE A CRIMINALIZAÇÃO DAS <i>FAKE NEWS</i> POR MEIO DO ESTUDO DO BEM JURÍDICO-PENAL Talysson Teodoro Travassos Sanchez Rojas DOI 10.22533/at.ed.35021040512	
CAPÍTULO 13	168
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL: UM BREVE ESTUDO SOBRE A SUFICIÊNCIA DAS INOVAÇÕES DA LEI Nº 8.429/1992 A PARTIR DA ORIGEM E DAS ESPECIFICIDADES DO FENÔMENO Anays Martins Finger Ana Cláudia Favarin Pinto DOI 10.22533/at.ed.35021040513	
CAPÍTULO 14	180
ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO E O CASO DA MEDIDA PROVISÓRIA 579/2012 (CONCESSÕES NO SETOR ELÉTRICO) Douglas Toci Dias José Carlos de Oliveira DOI 10.22533/at.ed.35021040514	
CAPÍTULO 15	196
PUBLICIDADE NAS ARBITRAGENS COM O PODER PÚBLICO Igor Matheus Alves da Cunha DOI 10.22533/at.ed.35021040515	

CAPÍTULO 16	210
A AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS DIANTE DA (IN)SEGURANÇA NO CIBERESPAÇO: UM DESAFIO	
Larissa Rocha de Paula Pessoa	
Mariana Caroline Pereira Félix	
DOI 10.22533/at.ed.35021040516	
CAPÍTULO 17	221
JUSTIÇA E PODER DOS ARGUMENTOS	
William Esteban Grisales Cardona	
Luis Fernando Garcés Giraldo	
Conrado de Jesús Giraldo Zuluaga	
DOI 10.22533/at.ed.35021040517	
CAPÍTULO 18	234
RELATOS EXTENSIONISTA NO PROJETO ESCREVENDO E RESCREVENDO A NOSSA HISTÓRIA (PERNOH): PARA ALÉM DO ACESSO À JUSTIÇA	
Sandoval Alves da Silva	
Camille de Azevedo Alves	
João Renato Rodrigues Siqueira	
DOI 10.22533/at.ed.35021040518	
SOBRE O ORGANIZADOR	249
ÍNDICE REMISSIVO	250

CAPÍTULO 13

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL: UM BREVE ESTUDO SOBRE A SUFICIÊNCIA DAS INOVAÇÕES DA LEI Nº 8.429/1992 A PARTIR DA ORIGEM E DAS ESPECIFICIDADES DO FENÔMENO

Data de aceite: 01/05/2021

Data de submissão: 29/03/2021

Anays Martins Finger

Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Santa Maria (PPGD/UFSM). Cidade de Santa Maria/RS
<http://lattes.cnpq.br/0971201051266448>

Ana Cláudia Favarin Pinto

Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Santa Maria (PPGD/UFSM). Cidade de Santa Maria/RS
<http://lattes.cnpq.br/4030154008117471>

RESUMO: Este trabalho buscou analisar criticamente as inovações da Lei nº 8.429/1992, para compreender o potencial de controle da improbidade administrativa. Desse modo, realizou-se um estudo doutrinário acerca do tema, expondo-se os conceitos e a origem do fenômeno no Brasil. A presente pesquisa adotou a abordagem dedutiva e o procedimento monográfico. Ao final, concluiu-se que as inovações da Lei nº 8.429/1992, sem a atuação conjunta dos Poderes Públicos, revelam-se insuficientes no controle da improbidade administrativa.

PALAVRAS - CHAVE: Improbidade administrativa. Inovações. Lei nº 8.429/1992. Controle da improbidade. Brasil.

ADMINISTRATIVE MISCONDUCT IN BRAZIL: A BRIEF STUDY ON THE SUFFICIENCY OF INNOVATIONS OF ACT Nº 8.429 OF 1992 FROM THE ORIGIN AND SPECIFICITIES OF THE PHENOMENON

ABSTRACT: This study aimed to analyze critically the innovations of Act nº. 8.429 of 1992, in order to understand the potential of controlling administrative misconduct. In this way, a doctrinal study was carried out on the theme, exposing the concepts and the origin of the phenomenon in Brazil. The present research employed the deductive method and the monographic procedure. In the end, it was concluded that the innovations of Act nº 8.429 of 1992, without the joint action of the Public Authorities, prove to be insufficient in the control of administrative misconduct.

KEYWORDS: Administrative misconduct. Innovations. Act nº 8.429 of 1992. Control of administrative misconduct. Brazil.

1 | INTRODUÇÃO

Não é atual a incidência do fenômeno da improbidade administrativa no cotidiano da esfera pública no Brasil, tendo em vista as incontáveis intercorrências de agentes públicos envolvidos em escândalos de corrupção e desvios de conduta no exercício da função ou do cargo, os quais são seguidamente noticiados pela mídia.

Periodicamente, houve a necessidade de

o Poder Legislativo conceder uma resposta ao problema a partir da edição de mecanismos legislativos dotados de certo rigor, todos com o propósito de defesa do patrimônio público e de coibição dos atos de improbidade. A resposta legislativa sobreveio de diversas formas, gradualmente: desde a criminalização de condutas com a criação de figuras típicas descritas na parte especial do Código Penal Brasileiro, até a tutela específica do enriquecimento ilícito, em regramentos próprios.

Atualmente, o controle específico da improbidade administrativa se perfaz através da própria Constituição Federal de 1988 e, notadamente, por meio da Lei nº 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa – editada com o escopo de regulamentar dispositivo constitucional. Posteriormente, dispendo de modo peculiar, com a responsabilização de empresas privadas pela prática de atos lesivos à Administração Pública, houve também a criação da Lei Anticorrupção. No entanto, notoriamente, tais atos ilícitos subsistem no setor público. A partir deste tema, elaborou-se o seguinte problema de pesquisa: a partir da origem do fenômeno no Brasil, bem como do conceito de improbidade administrativa, quais as principais inovações da Lei nº 8.429/1992, no sentido de controle dos atos ímprobos, e em que medida elas se revelam suficientes no controle da corrupção no serviço público?

Para o desenvolvimento desta pesquisa, opta-se pela abordagem dedutiva, uma vez que a análise que constitui objetivo central deste trabalho será procedida a partir da exposição de conceitos doutrinários e da origem do fenômeno da improbidade administrativa no Brasil para, por conseguinte, explorar as inovações repressivas que acompanharam a Lei nº 8.429/1992, especificamente, analisando-se o potencial destas medidas no sentido de controle da improbidade. No que tange ao procedimento a ser adotado, opta-se pelo monográfico, visto que para responder ao problema de pesquisa, utilizar-se-á da doutrina que aborda a temática.

Este artigo será estruturado em quatro seções, inauguradas por esta introdução. A segunda seção estudará a incidência do fenômeno da improbidade no Brasil, apresentando-se as concepções doutrinárias relativas ao ilícito e expondo-se um breve histórico da origem do problema no país e da legislação atinente. Já no segundo capítulo do desenvolvimento desta pesquisa tratar-se-á da defesa do patrimônio público a partir das inovações trazidas pela Lei nº 8.429/1992, analisando-as criticamente, para verificar se tais disposições revelam-se suficientes para o controle efetivo da improbidade ou se há a necessidade de articulação com outras medidas. Por derradeiro, a última seção desenvolver-se-á sob a forma de considerações finais.

2 | CARACTERIZAÇÃO E BREVE HISTÓRICO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL

A probidade administrativa constitui o compromisso de honestidade assumido pelo agente público, devendo, dessa maneira, pautar todo e qualquer ato cuja incumbência

lhe seja atribuída, independentemente do setor em que atue, na esfera da Administração Pública direta ou indireta. Ademais, também se traduz como um princípio consecratório da moralidade administrativa e da supremacia e indisponibilidade do interesse público. Nessa lógica, a probidade administrativa apresenta-se internamente sob a forma de dever funcional, decorrente da relação jurídica que liga o agente público à Administração. Externamente, determina que nas relações jurídicas com terceiros também a Administração Pública, representada por seus agentes, observe tal postulado (MARTINS JÚNIOR, 2006).

Por outro lado, em uma análise preliminar, o fenômeno da improbidade administrativa pode ser definido como verdadeira ofensa ao dever de probidade conferido ao agente público por ocasião do exercício da função pública. Trata-se, portanto, de grave violação ao princípio da probidade administrativa. Esta violação, em conformidade com o que será desenvolvido neste trabalho e por configurar lesão ao interesse da coletividade, está sujeita, atualmente, à cominação de sanções de natureza civil e política, insculpidas tanto na Constituição Federal, como na Lei nº 8.429/1992.

Conforme explana Pazzagliani Filho (2006, p. 18), “O vocábulo latino *improbitate* tem o significado de ‘desonestidade’ e a expressão *improbis administrator* quer dizer ‘administrador desonesto ou de má-fé.’” Isso significa que a prática de ato de improbidade administrativa vai muito além de mera atuação em desconformidade com a lei. Ainda, sob um aspecto mais teórico, Pazzagliani Filho, Rosa e Fazzio Júnior (1998) destacam que o fenômeno caracteriza-se, peculiarmente, pelo seu grave potencial lesivo, com nociva repercussão social e disseminação do mau exemplo, conferindo, erroneamente, um rótulo de descrédito ao serviço público.

Concluído este esclarecimento, é fundamental proceder a uma relevante distinção: o fenômeno não se confunde, ao contrário do que o senso comum tende a compreender, com práticas que atingem a vida privada dos agentes públicos. Não raras vezes, a sociedade não distingue o sujeito correto do ponto de vista da vida pública daquele do ponto de vista da vida privada, imaginando, com isso, que probo seria o indivíduo que se mostra fiel no matrimônio, que é responsável quanto ao pagamento de dívidas, que cumpre seus deveres religiosos e assim sucessivamente (OSÓRIO, 2007). Contudo, apartado de qualquer juízo de valor atinente a questões de foro íntimo, o conceito de probidade que se afigura relevante para a Administração Pública é mais complexo.

Assim, nem mesmo qualquer ilícito cometido pelo agente público, nessa qualidade, servirá para enquadrá-lo nas condutas previstas na Lei de Improbidade Administrativa já que o objetivo da norma é punir os atos eivados de má-fé. Portanto, não é possível conspurcar o real conceito de improbidade administrativa, para confundi-la com mera imoralidade privada. A improbidade administrativa é caracterizada pela imoralidade qualificada, matéria relacionada com o direito público e que envolve um julgamento de censura ético-normativa, não compreendendo, portanto, mero juízo moral (OSÓRIO, 2007). A partir destes conceitos, compreende-se que a improbidade administrativa configura ilícito

de natureza civil e política, cujos atos, sempre marcados pela existência de má-fé, devem necessariamente atingir a esfera pública, consubstanciando-se em imoralidade qualificada.

Dessa forma, se por um lado a probidade configura a materialização do dever de honestidade do agente público, a improbidade, por outro, revela espécie de má gestão pública e, inevitavelmente, é fenômeno associado à corrupção (OSÓRIO, 2007), uma vez que as modalidades inculpidas na Lei nº 8.429/1992 descrevem condutas ilícitas que contribuem para a desmoralização da Administração Pública e, notadamente, do serviço público individualmente considerado.

Destarte, para Fazzio Júnior (2016, p. 125), as consequências do ilícito não se limitam ao espaço em que a desonestidade se instala, por óbvio, uma vez que “Quando a Administração, pelos atos de seus agentes, cumpre mal sua função positiva, tem-se uma anomalia, um defeito, um mau funcionamento, isto é, uma disfunção.” Tal disfunção, neste caso, seria proveniente da prática dos atos de improbidade administrativa, haja vista que executado com inobservância do dever de probidade, que é – ou, ao menos, deveria ser – indissociável da função pública. Verifica-se, ao final, um mau funcionamento da Administração Pública que contribui com a errônea percepção, que geralmente tem no senso comum o ponto de partida, de que o serviço público no Brasil não corresponde às expectativas e necessidades da sociedade, de forma generalizada.

Com base nestes conceitos, é importante ressaltar que a improbidade administrativa é um fenômeno associado à corrupção, que acomete a Administração Pública no Brasil em diversos espaços e em diferentes estágios de avanço da esfera pública, em âmbito federal, estadual e municipal. No que concerne à origem da expansão do fenômeno no país, Tourinho (2004) ressalta que alguns autores, ao tentar explicar a improbidade, reportam-se ao espírito aventureiro que os brasileiros herdaram da colonização lusitana e que, de modo inevitável, refletiu negativamente na esfera da Administração Pública. Tal análise é ampliada por Pazzaglini Filho, Rosa e Fazzio Júnior (1998, p. 15):

Nosso passado administrativo revela a carência de formação especializada e a ausência de instrumentos idôneos de fiscalização. Edificou-se um critério estrábico de discricionariedade e uma espécie de onipotência gerencial, visceralmente avessa aos princípios da representação política e da legalidade.

Esse entendimento também é endossado por Garcia e Alves (2014), ao afirmarem que, no Brasil, a corrupção tem suas raízes entranhadas na colonização, uma vez que o sistema colonial português foi erguido sob a égide de uma monarquia absolutista, na qual monarca e administradores mantinham-se unidos por elos de âmago pessoal e paternalista, promovendo a expansão da ineficiência de maneira descontrolada. Somado a isso, o objetivo comum era o lucro desenfreado, sem qualquer comprometimento com os ideais éticos, com os deveres funcionais ou com os interesses coletivos. Predominava, portanto, a concepção de que a coisa pública não pertencia a ninguém e que sua única utilidade era satisfazer os interesses da classe que efetivamente havia ascendido ao poder,

ideia completamente dissociada daquilo que preconiza, hodiernamente, a supremacia do interesse público primário sobre os interesses patrimoniais.

Nesse cenário, restou configurado o cometimento dos primeiros desvios éticos no serviço público, com pequenas práticas corrompidas que se alastraram e deram origem à busca pelo controle da improbidade administrativa. A resposta ao problema veio por iniciativa do Poder Legislativo: pretendendo estabelecer uma mudança substancial na denominada “cultura da improbidade” que se instituiu no Brasil, fruto de um Estado excessivamente tutelar, demasiadamente burocrático e interveniente nas relações sociais (MARTINS JÚNIOR, 2006), foram editadas as primeiras legislações atinentes ao fenômeno.

A respeito da tutela do enriquecimento ilícito, o ordenamento jurídico brasileiro já contou com instrumentos normativos como a Lei Pitombo-Godói Ilha e a Lei Bilac Pinto, de 1957 e 1958, respectivamente. Atualmente, o controle dos atos de improbidade administrativa se perfaz através de variados mecanismos legislativos, como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Improbidade Administrativa (que revogou a Lei Pitombo-Godói Ilha e a Lei Bilac Pinto), a Lei Anticorrupção – e, inclusive, através da criminalização de determinadas condutas tipificadas na parte especial do Código Penal, quando a natureza jurídica do ato ilícito transcende a esfera civil e política.

Além disso, no sentido de controlar os desvios éticos cometidos pelos servidores públicos, também foram editados o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, sem prejuízo daquilo que já dispunha a Lei nº 8.112/1990, igualmente intitulada de Estatuto dos Servidores Públicos Federais. No entanto, em que pese o ordenamento jurídico brasileiro seja composto por todos estes instrumentos que “estruturam um arcabouço próprio para a tutela da probidade administrativa [...]” (MARTINS JÚNIOR, 2006, p. 11), esta pesquisa objetiva proceder a uma análise mais restrita. Assim, este estudo concentrar-se-á nas disposições constitucionais acerca do tema e, principalmente, na proteção específica oferecida pela Lei nº 8.429/1992 que, dentre outras inovações, passou a tutelar o fenômeno de maneira mais abrangente, em comparação com os regramentos que lhe antecederam.

3 | A DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO A PARTIR DAS INOVAÇÕES DA LEI Nº 8.429/1992

Na primeira seção deste trabalho, buscou-se relacionar a probidade com a moralidade administrativa, demonstrando-se que ambos os conceitos estão diretamente ligados ao dever de honestidade, inerente à atuação do agente público. Nessa linha de entendimento, a definição de moralidade administrativa ganhou relevância com a inserção do princípio no artigo 37 da Constituição Federal, o que pode ser definido como um “reflexo da preocupação com a ética na Administração Pública e com o combate à corrupção e à impunidade no setor público.” (DI PIETRO, 2014, p. 900). Sob o mesmo viés, o vocábulo “improbidade administrativa” auferiu maior relevância ao ser citado pela primeira vez no

texto constitucional, nos artigos 15 e 37, § 4º.

Nessa perspectiva, Barroso (2018) explica que a constitucionalização do direito administrativo é devida, principalmente, à incidência de princípios constitucionais no seu domínio, o que alterou a qualidade das relações entre Administração Pública e administrado e redefiniu alguns paradigmas tradicionais, como a própria ideia de supremacia do interesse público sobre o privado. Com essa mudança de paradigma, compreendeu-se também que “o interesse público, como qualquer valor juridicamente tutelado, também não pode ser visto *a priori* e de modo absoluto.” (HEINEN, 2018, p. 52). Nesse ponto, a Constituição Federal de 1988 veio para amparar todos os anseios e necessidades da sociedade à época, principalmente no que tange à reconquista de espaços que foram retirados no crítico período histórico que antecedeu a redemocratização. Assim, além de compreender uma série de princípios aplicáveis à seara administrativa, “teve o Constituinte originário o mérito de prever a necessidade de criação de um microsistema de combate à improbidade”, segundo Garcia e Alves (2014, p. 307).

Em vista disso, a Constituição Federal passou a abrigar, igualmente, um conjunto de sanções que devem ser aplicadas por ocasião do cometimento de ato de improbidade, ao dispor no § 4º do artigo 37 que os atos de improbidade administrativa importariam a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. Nesse contexto, é relevante frisar a intenção do legislador constituinte, no sentido de enfatizar que tais sanções não são de cunho criminal e, ainda, de ressaltar que as instâncias de responsabilidade são independentes, introduzindo o grau de rigidez que viria a revestir a legislação superveniente.

Desse modo, com a abertura concedida pela Constituição Federal, o legislador ordinário editou a Lei nº 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa, também identificada pela sigla “LIA” – impulsionado pela necessidade de tutelar a improbidade em regramento próprio, uma vez que “o Brasil [...] vivia momento agudo de grave tensão de valores éticos na Administração Pública.” (MARTINS JÚNIOR, 2006, p. 189). Dessa maneira, a LIA também revogou as normas que tutelaram o enriquecimento ilícito anteriormente.

Dentre as inovações trazidas pela Lei nº 8.429/1992, destaca-se que, inicialmente, a LIA classificou os atos de improbidade administrativa em três modalidades distintas: atos que importam enriquecimento ilícito do agente público, atos que causam prejuízo ao erário e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública. Contudo, no ano de 2016, uma nova categoria de ato de improbidade administrativa foi alocada na Lei nº 8.429/1992, com a inclusão do artigo 10-A, cujo conteúdo dispõe que constitui também ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

Para cada categoria, a LIA cominou sanções rigorosas de natureza civil, política

e administrativa. A norma também definiu quem poderia figurar como sujeito ativo e passivo dos atos de improbidade, além de dispor sobre a persecução administrativa, com a regulação da ação civil pública de improbidade. Para além das sanções já previstas no texto constitucional, a Lei de Improbidade Administrativa também ampliou o rol das reprimendas cabíveis como resposta ao cometimento de ato de improbidade, ao prever a perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, o pagamento de multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, cominações variáveis conforme a categoria e gravidade do ato de improbidade administrativa praticado.

Na concepção de Osório (2000), estas sanções têm natureza de castigo imposto ao agente público e podem ser aplicados pela Administração Pública, pelo Poder Judiciário ou por corporações de direito público, como consequência de uma conduta tipificada em norma proibitiva, com finalidade repressora ou disciplinar. Igualmente, essas penalidades passam a protagonizar, de modo distinto, o grande instrumento de combate à administração imoral, ineficiente, com os fins voltados à pessoalidade e a interesses estranhos ao primado da moralidade, isto é, são as sanções que detêm, propriamente, o papel de dissipar o descomprometimento com os princípios administrativos (TOURINHO, 2004).

Todavia, esse papel não se restringe à linha das funções repressora e disciplinar, como a doutrina explica. Importa reconhecer que, na prática, as sanções também assumem um viés preventivo de novas intercorrências, não somente para o agente ímprobo, mas também para todo aquele que possa figurar como sujeito ativo do ato de improbidade. Sem embargo, o diploma legal constitui, inegavelmente, um verdadeiro mecanismo de defesa do patrimônio público, no sentido de controle e repressão das condutas ímprobos, em que pese, conforme mencionado anteriormente, já existissem instrumentos de controle com abrangência inferior.

A LIA contém dispositivos que revelam a ousadia por parte do Poder Legiferante, ao regular de maneira tão concreta e incisiva a previsão constitucional da improbidade. A ousadia é tamanha que determinados fragmentos da legislação traduzem uma intenção de tutelar o problema com exímia rigidez, flertando, por vezes, com a desproporcionalidade (BITENCOURT NETO, 2005), como se depreende da inserção de alguns ilícitos excessivamente amplos no artigo 11 da norma, que veicula o rol de atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios.

Após a publicação do instrumento normativo, ocorreram variadas tentativas de modificar seu conteúdo originário, algumas delas com o nítido intuito de enfraquecer sua finalidade. Nas palavras de Garcia e Alves (2014, p. 307):

A previsão normativa [...] efetivamente existe. No entanto, a chama da impunidade ainda está acesa, já que frequentes e vigorosas as tentativas de deformar a Lei n. 8.429/1992 e inviabilizar a sua efetivação, isto sem olvidar uma grande parcimônia na aplicação das sanções cominadas ao ímprobo.

Dentre as tentativas de arrefecer o propósito substancial da norma, mencionadas pelos autores, destacam-se as investidas frustradas em transportar o foro por prerrogativa de função de determinados agentes públicos, privativo da esfera criminal e altamente criticado, para a esfera civil.

Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado, declarou a inconstitucionalidade do artigo 84, § 2º, do Código de Processo Penal, que previa expressamente o foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa, no julgamento do ADI nº 2797. O Superior Tribunal de Justiça, em sucessivos julgados, pronunciou-se da mesma maneira, no sentido de afastar o foro privilegiado das ações de improbidade. Tal entendimento também é comungado por Moraes (2018), ao defender que a existência de foro por prerrogativa de função na esfera civil somente contribuiria para o enfraquecimento do combate à improbidade administrativa no Brasil, tornando a luta contra a corrupção cada vez mais inoperante. A partir desta análise, não se pode negligenciar que o próprio autor reconhece a insuficiência do combate à corrupção unicamente pela via legislativa.

Modificação significativa e bastante recente foi o advento da possibilidade de celebrar acordo de não persecução cível nas ações de improbidade administrativa, segundo demonstra a atual redação do § 1º do artigo 17 da norma. Tal alteração foi instituída pelo projeto do Governo Federal reconhecido como “Pacote Anticrime”. Até o ano de 2019, a LIA era severamente categórica ao vedar de modo expresso, no mesmo dispositivo, a possibilidade de firmar qualquer espécie de transação nas ações de que tratam a lei. Entende-se que esta proibição, embora rígida, mostra-se mais coerente com o princípio da indisponibilidade do interesse público e até mesmo com o propósito originário da norma, já que a previsão de penalidades severas, como o próprio ressarcimento do dano – pretensão imprescritível – e a suspensão dos direitos políticos não são compatíveis com a flexibilidade que caracteriza a essência do acordo.

Aliás, não é possível proceder à conclusão diversa de que, sendo um mecanismo deveras rigoroso, não deve ser a primeira fonte de reprimenda para os ilícitos cometidos no exercício da função pública. É necessária a demonstração de má-fé por parte do agente público, na ideia de desonestidade e imoralidade qualificada. Por vezes, nem mesmo com estes elementos presentes o manejo da lei será viabilizado, tendo em vista a exigência de dolo por parte do agente em determinadas condutas.

Ademais, a respeito da possibilidade de responsabilização de agente público por ato de improbidade administrativa culposo, mostra-se cabível uma reflexão crítica no seguinte sentido: parte-se, inicialmente, da compreensão de que a demonstração de má-fé e de desonestidade por parte do agente público configura condição para aplicação das penalidades descritas na norma, já que esta não almeja punir a inaptidão. Nessa lógica, a configuração de má-fé culposa se torna deveras controversa – para não dizer incoerente – vale dizer, com raros ou nenhum precedente exemplificativo de agente público que tenha

agido, no exercício da função pública, concomitantemente, com a presença de má-fé, mas com a ausência de intenção de lesar patrimônio público. Entende-se que a ideia de má-fé que reveste a improbidade está muito mais atrelada à existência de dolo por parte do agente público, e não de simples negligência, imprudência ou imperícia.

O Poder Legiferante também não se quedou inerte ao alocar na LIA os prazos prescricionais das ações destinadas a levar a efeitos as sanções descritas na norma. O mesmo não ocorreu com relação à ação de ressarcimento integral do dano ao erário, por ato de improbidade administrativa doloso¹, medida imposta pelo artigo 5º da Lei nº 8.429/1992, que não restou incluída neste rol, permanecendo, até o presente momento, como pretensão imprescritível, após longo debate na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Mas, em que pese o fenômeno e seus desdobramentos negativos subsistam, a Lei de Improbidade Administrativa é considerada um instrumento de controle do ilícito dotado de grande relevância, apesar de ser fortemente criticada, notadamente em razão do caráter aberto e, por vezes, abstrato ao descrever as diversas formas de cometimento de atos ímprobos. Nesse prisma, Garcia e Alves (2014, p. 310) não deixam de reconhecer que, apesar de conter aspectos falhos e,

ainda que seja reconhecidamente insuficiente para dissipar a improbidade, verdadeira chaga social, já são visíveis as alterações comportamentais por ela implementadas no meio social, em especial junto aos agentes públicos. Essa eficácia transformadora, ainda que muitas vezes desacompanhada de uma efetividade jurídica, não lhe pode ser negada.

É possível contrapor o argumento da falta de efetividade jurídica ora citada porque, em verdade, não se trata de um problema peculiar deste diploma legal. Cuida-se, contudo, de um reflexo bastante comum dos variados mecanismos nos quais o objetivo é o estabelecimento de penalidades para o cometimento de atos ilícitos, sejam eles cíveis ou penais, revelando, a partir disso, um caráter simbólico.

Com efeito, o que se pode concluir é que a Lei nº 8.429/1992 foi criada com o escopo de regulamentar o artigo 37, § 4º da Constituição Federal, uma vez que tal dispositivo não era dotado de autoexecutoriedade (TOURINHO, 2014). Mas, por óbvio, a controvérsia em torno do combate à corrupção é muito mais complexa, de modo que emergem questionamentos sobre as verdadeiras razões pelas quais a norma não se afigura suficiente para dissipar a improbidade, não obstante suas inovações tenham sido pensadas a partir deste propósito.

Os obstáculos remanescentes ao combate à improbidade sobressaem-se às inovações legislativas da LIA. O certo é que a denominada “cultura da improbidade” e seus desdobramentos negativos subsistem, o que é notório, não só a partir das notícias veiculadas pela mídia, como também pelas próprias alterações que a Lei nº. 8.429/1992

¹ No dia 08 de agosto de 2018, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário 852475, decidiu que as ações de ressarcimento de danos ao erário decorrentes de ato doloso de improbidade administrativa são imprescritíveis.

experimentou desde a sua entrada em vigor. Em contrapartida, a controvérsia parece ir além da atuação do Poder Legislativo, o que permite compreender que o fenômeno da improbidade administrativa também subsiste por questões que envolvem a carência de fiscalização e, especialmente, a falta de uma atuação coordenada dos demais Poderes Públicos, aludindo novamente para a origem do problema.

Nesse sentido, destaca-se que, embora necessários ao controle da corrupção, tais inovações legislativas não são suficientes, se implementadas de forma isolada. O tema da improbidade não deve ser analisado e tampouco deve ser elaborada uma política de Estado visando ao controle da corrupção, sem que haja a ampliação do debate para as questões institucionais. Com efeito, são várias as instituições – dentre as quais se destacam o Ministério Público, os Tribunais de Contas e os órgãos de controle interno de cada Poder – que, legalmente instrumentalizadas e fortes, desempenham ativamente suas atribuições. No entanto, com relação à prevenção, à investigação e à punição destes atos, é necessário promover a construção de mecanismos de coordenação, de modo que sejam observados resultados mais eficientes na luta contra a improbidade. Nesse seguimento, são vários os obstáculos que inviabilizam esta coordenação na prática, mas com um viés mais explícito, destacam-se as tradições institucionais estabelecidas no Brasil e até mesmo a rivalidade entre instituições, que deveriam agir conjuntamente (OLIVIERI, 2011).

Sem a ampliação do debate para as questões institucionais, deveras profundas, que embaraçam o combate à corrupção no serviço público, é visível que a atuação apartada por parte do Poder Legislativo se revelará inócua. Por outro lado, a atuação conjunta das instituições e dos órgãos de controle fortalecerá o enfrentamento do problema e concederá maior eficácia aos instrumentos normativos já existentes, não se revelando necessárias contínuas alterações legislativas, tampouco a edição de outras normas com o mesmo fim.

Com efeito, não é intuito deste estudo questionar a existência de disposições repressivas na LIA, tampouco a necessidade de existência da norma, que desempenha papel fundamental no combate à improbidade. Entretanto, sem a adoção de políticas públicas bem articuladas e decorrentes da ação integrada dos Poderes e das instituições responsáveis pelo controle interno e externo da Administração, os escândalos de corrupção não serão reduzidos, estabelecendo-se uma legítima barreira generalizada ao controle dos atos de improbidade administrativa no país, de forma que as inovações trazidas pela Lei nº 8.429/1992 não serão suficientemente capazes de conter o problema.

Portanto, é possível concluir que, embora relevante, a manifestação do direito administrativo sancionador por meio da edição de instrumentos legislativos, com o escopo de controlar os atos de improbidade administrativa, não tem o condão, por si só, de combater a corrupção no serviço público. Para além de uma atuação do Poder Legiferante, por meio das inovações da LIA, o controle da improbidade demanda um conjunto coordenado de ações por parte dos Poderes Públicos. Somente através do alargamento do debate, com a adoção destas medidas, é que a luta contra a corrupção deixará de se revelar inoperante

no Brasil.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou apresentar, inicialmente, um panorama geral acerca da improbidade administrativa no Brasil, definindo-a como um fenômeno que, em oposição aos variados instrumentos legislativos de combate à corrupção que passaram a compor o aparato normativo sancionador, permanece alastrado por diversos setores no âmbito da Administração Pública. Assim, além de compreender que o fenômeno da improbidade é caracterizado pela desonestidade e pela imoralidade qualificada, concluiu-se que o conceito alude ao estudo do direito público, uma vez que envolve um julgamento de censura ético-normativa e não puramente um juízo moral.

Ademais, evidenciou-se que tal distinção entre os comportamentos que configuram verdadeiro ato ímprobo e aqueles que importam somente à vida privada do agente público mostrou-se necessária a fim de que fossem editados os mecanismos legais de controle do desvio de conduta. Dessa maneira, buscou-se identificar a origem da improbidade administrativa, concluindo-se que o fenômeno tem suas raízes entranhadas na colonização, período em que a ideia de coisa pública era completamente dissociada do que estabelece o princípio da supremacia do interesse público primário sobre os interesses patrimoniais, o que gerou a expansão da ineficiência.

A partir disso, realizou-se um breve estudo sobre a resposta legislativa, que visou à proteção contra o fenômeno, a partir da previsão constitucional que sobreveio no conteúdo da Carta Magna de 1988, o que possibilitou o tratamento específico concedido ao tema pela Lei de Improbidade Administrativa, objeto central deste estudo. Depreendeu-se que a LIA trouxe ao microsistema de combate à improbidade alterações normativas substanciais, sendo algumas delas dotadas de rigor excessivo e de um caráter aberto. Outros dispositivos revelam até mesmo certa incongruência, a exemplo da possibilidade de responsabilização de agentes públicos desonestos a título culposos.

No entanto, deve ser destacado que, atualmente, o problema subsiste por razões que já não podem mais ter como única atribuição as raízes na colonização, vez que a falta de fiscalização das instituições com competência para tal também se revela um entrave ao controle da corrupção no serviço público. Ademais, a ausência de atuação integrada por parte dos órgãos de controle interno e externo e até mesmo a rivalidade entre as instituições são apenas alguns exemplos de um problema multifacetário, não devidamente enfrentado até o presente momento.

Destarte, esta pesquisa buscou realizar um breve estudo crítico sobre as alterações provenientes da LIA, identificando-se, para tanto, as especificidades que circundam o ilícito, bem como a sua origem no país. Ao final, depreendeu-se que, muito embora seja um instrumento normativo dotado de grande relevância, existem outros obstáculos a

serem superados no controle da corrupção no Brasil, que vai além da atuação do Poder Legislativo. Desse modo, o combate à improbidade de forma efetiva pressupõe a adoção de ações coordenadas por parte dos Poderes e, especialmente, dos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BITENCOURT NETO, Eurico. **Improbidade administrativa e violação de princípios**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 852475**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2018. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudenc2EACMS%2E+ADJ2+852475%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/nsu9za8>. Acesso em: 20 abr. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2014.

HEINEN, Juliano. **Interesse público: premissas teórico-dogmáticas e proposta de fixação de cânones interpretativos**. Salvador: JusPodivm, 2018.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MORAES, Alexandre de. A necessidade de ajuizamento ou de prosseguimento de ação civil de improbidade administrativa para fins de ressarcimento ao erário público, mesmo nos casos de prescrição das demais sanções previstas na Lei 8.429/1992. In: MARQUES, Mauro Campbell (Coord.). **Improbidade administrativa: temas atuais e controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

OLIVIERI, Cecília. Combate à corrupção e controle interno. In: THEMOTEO, Reinaldo José (Coord.). **Ética pública e controle da corrupção**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

TOURINHO, Rita Andréa Rehem Almeida. **Discricionariedade administrativa: ação de improbidade & controle principiológico**. Curitiba: Juruá, 2004.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Ações Afirmativas 5, 6, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 73, 75, 77

C

Conhecimento 2, 5, 4, 47, 48, 74, 94, 142, 152, 153, 196, 201, 209, 211, 212, 218, 220, 244, 245

Constituição 5, 4, 7, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 39, 41, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 67, 68, 75, 88, 91, 96, 104, 144, 152, 159, 161, 162, 168, 169, 171, 172, 175, 196, 197, 206, 209, 238

Cotas 5, 6, 42, 43, 67, 68, 72, 73, 74, 75, 187, 188, 244

Criminalização 5, 7, 91, 100, 101, 103, 104, 127, 132, 146, 147, 148, 154, 162, 164, 168, 171

Criminologia 5, 7, 91, 92, 94, 98, 99, 102, 103, 104, 105

D

Democracia 5, 1, 14, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 39, 40, 47, 60, 72, 138, 152, 153, 154, 158, 161, 162, 223, 240

Direito 2, 5, 1, 2, 14, 15, 20, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 55, 56, 57, 58, 60, 61, 64, 65, 67, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 84, 85, 86, 87, 88, 91, 93, 94, 95, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 108, 120, 121, 127, 129, 130, 137, 138, 140, 141, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 154, 156, 157, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 169, 172, 173, 176, 177, 178, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 204, 206, 207, 208, 209, 211, 213, 217, 218, 234, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 248

Direitos Humanos 5, 6, 1, 46, 55, 62, 63, 79, 80, 81, 82, 83, 86, 87, 88, 89, 238, 247, 248

E

Empatia 2, 5

Experiência 2, 5, 2, 15, 16, 27, 48, 70, 84, 182, 244

F

Fake News 5, 7, 146, 147, 148, 150, 156, 162, 163, 165

G

Grupos Criminais 7, 127, 128, 129, 130, 137

H

Humanização 5, 7, 140, 143, 144

I

Improbidade Administrativa 5, 7, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178

Inclusão 44, 45, 48, 74, 75, 76, 86, 92, 118, 123, 172, 212, 234, 235, 237, 240, 244, 245

J

Justiça 5, 8, 31, 43, 44, 45, 49, 71, 73, 74, 79, 80, 82, 84, 87, 88, 90, 94, 97, 103, 105, 117, 122, 130, 131, 134, 138, 140, 145, 174, 202, 203, 220, 233, 234, 235, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247

L

Liberdade Religiosa 5, 6, 43, 50, 51, 52, 55, 59, 60, 61, 62, 63, 64

O

Organização Criminosa 110, 118, 119, 121, 123, 124, 125

P

Pena 25, 53, 63, 92, 94, 95, 100, 105, 132, 133, 140, 141, 145, 152, 155, 156, 158, 160, 162, 163, 196

Poder 5, 7, 8, 3, 8, 9, 10, 11, 14, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 43, 44, 46, 47, 48, 58, 59, 62, 64, 71, 73, 75, 77, 80, 87, 94, 96, 98, 104, 112, 113, 131, 133, 142, 148, 149, 160, 168, 170, 171, 173, 175, 176, 178, 180, 192, 195, 197, 200, 206, 209, 210, 212, 220, 221, 222, 223, 226, 227, 229, 230, 231, 234, 237, 238, 241, 243, 245

Poder Público 7, 59, 80, 142, 173, 195, 197, 206, 223

Princípios 5, 2, 3, 4, 6, 8, 13, 15, 25, 31, 43, 45, 46, 64, 67, 68, 69, 71, 72, 76, 95, 99, 100, 101, 102, 106, 107, 108, 120, 141, 142, 143, 144, 159, 161, 162, 164, 170, 172, 173, 178, 181, 197, 205, 206, 213, 214

Proteção de Dados 5, 8, 209, 213, 214, 215, 216, 217, 218

R

Regulação 5, 53, 141, 173, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 192, 194, 213

Relato 5, 242

S

Situação de Rua 5, 6, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 128

T

Transexuais 6, 67, 68, 70, 71, 72, 73, 76, 77

Travestis 6, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 76, 77

Conhecimento, Experiência e Empatia:

A Envoltura do Direito

-  www.atenaeditora.com.br
-  contato@atenaeditora.com.br
-  [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
-  www.facebook.com/atenaeditora.com.br

Conhecimento, Experiência e Empatia:

A Envoltura do Direito

-  www.atenaeditora.com.br
-  contato@atenaeditora.com.br
-  [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
-  www.facebook.com/atenaeditora.com.br